



Grijs in 't Vlaamse groen

Een doorwerkingsonderzoek
naar het gemeentelijk gebruik
van bovengemeentelijk beleid
bij ruimtelijke
vergrijzingsvraagstukken in de
suburbs van het Vlaamse
Aalst

Grijs in 't Vlaamse groen

Een doorwerkingsonderzoek naar het gemeentelijk gebruik van bovengemeentelijk beleid bij ruimtelijke vergrijzingsvraagstukken in de suburbs van het Vlaamse Aalst

Juli, 2014

Universiteit Utrecht

Faculteit Geowetenschappen

Master Planologie

Auteur:

Mellanie van Doleweerd

Studentnummer: 3683133

Begeleiders:

Prof. dr. T.J.M. Spit

MSc. E. Schillebeeckx



Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt het resultaat van een onderzoek naar het gemeentelijk gebruik van bovengemeentelijk beleid dat van invloed is op ruimtelijke vergrijzingsvraagstukken in Vlaamse suburbane gebieden. Het is tot stand gekomen tijdens een stage bij het Steunpunt Ruimte in Antwerpen. Deze instantie doet beleidsondersteunend wetenschappelijk onderzoek in opdracht van de Vlaamse overheid. Tijdens een stageperiode van vijf maanden heb ik een poging gedaan mij onder te dompelen in de vraagstukken waar deze instantie zich mee bezighoudt en me een nieuwe ruimtelijke, bestuurlijke en wetenschappelijke context geprobeerd eigen te maken. Daar is de voor u liggende scriptie uit voortgekomen.

Graag zou ik een aantal mensen willen bedanken, zonder wie deze scriptie nooit tot stand had kunnen komen. Allereerst gaat mijn dank uit naar Tejo Spit, de universitaire begeleider van dit onderzoek. Met zijn kritische, opbouwende blik op mijn onderzoeksvoorstellen en teksten wist hij mij keer op keer te motiveren en inhoudelijk bij te sturen. Ook hielp hij mij om te gaan met de cultuurverschillen die tussen Nederland en Vlaanderen bestaan op het gebied van ruimtelijke ordening, bestuurskunde en wetenschappelijk onderzoek doen. Daarnaast wil ik mijn stagebegeleider Elise Schillebeeckx bedanken voor haar hulp bij het uitvoeren en schrijven van dit onderzoek en voor de contacten die zij voor mij heeft weten te leggen met de geïnterviewde personen in dit onderzoek. Bovendien ben ik haar, en het Steunpunt Ruimte in het algemeen, erg dankbaar voor de kans die zij mij boden om er mijn afstudeeronderzoek te doen. Ten slotte ben ik dank verschuldigd aan Freek, mijn ouders, mijn vrienden en mijn verdere familie voor hun vertrouwen in mijn onderzoek, hun aanmoedigingen en hun relativerende blik.

Antwerpen/Elburg, juli 2014

Mellanie van Doleweerd

Samenvatting

Dit onderzoek analyseert de wijze waarop twee ruimtelijke *mismatches* die relevant zijn bij de vergrijzing in Vlaanderen, in de beleidscontext worden aangepakt. Door de verlinting van het landschap, de verspreide woonpatronen en een wooncultuur die sterk gericht is op het verwerven van een vrijstaande woning in suburbaan gebied, hebben de ruimtelijke problemen die voortkomen uit de vergrijzing in de Vlaamse suburbane gebieden een specifiek karakter. De eerste *mismatch* die hieruit voorkomt is een gebrek aan doorstroming op de woningmarkt, omdat mensen het liefst zolang mogelijk in de eigen woning blijven wonen. Vanaf het moment dat de kinderen de deur uit zijn, blijft het huis 'onderbewoond'. De woning heeft dan capaciteit voor grotere huishoudens, voor wie deze woning bezet blijft. De tweede *mismatch* betreft de organisatie van een kwalitatief en kwantitatief voldoende voorzieningenaanbod. Door de verspreide woonpatronen is het draagvlak voor voorzieningen laag. Ook neemt de mobiliteit van ouderen af, waardoor het lastiger is om te reizen naar plaatsen waar die voorzieningen worden aangeboden. In de suburbane gebieden van Aalst worden, met het oog op het huidige nederzettingpatroon en de voorspelde vergrijzing, beide problemen verwacht. De vergrijzing zal er naar verwachting relatief hevig zijn, wat bepalend is geweest voor de keuze voor deze suburbane casus. De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

In hoeverre werkt de aanpak van de ruimtelijke mismatches die een rol spelen bij de vergrijzing in suburbane, Vlaamse gebieden in bovengemeentelijk beleid, door naar het gemeentelijk beleid, in het bijzonder dat van de gemeente Aalst?

Feitelijk staat er in dit onderzoek een coördinatievraagstuk centraal, omdat de analyse zich richt op de vaststelling van de mate waarin overheden met hun beleid erin slagen de beleidsvorming op andere bestuursniveaus te beïnvloeden. Dit wordt geanalyseerd aan de hand van de doorwerkingsbenadering. De toepassing van deze vorm van beleidsevaluatie is in dit onderzoek niet gericht op het meten van de beleidsprestatie, maar op het inzichtelijk maken van de coördinatiestructuur waarin overheden werken. Het onderzoek volgt een aangepaste vorm van het analytisch model dat eerder door VNG/SGBO (1987) is gebruikt om de mate van doorwerking te meten. Op drie 'beoordelingsniveaus', namelijk communicatie, conformiteit en gebruik, wordt de doorwerking vastgesteld aan de hand van een enquête en een inhoudsanalyse. Communicatie is daarbij voorwaardelijk voor doorwerking op de andere beoordelingsniveaus. Van belang is dat de resultaten geïnterpreteerd worden vanuit de Belgische bestuurlijke context, die zich van de Nederlandse context onderscheidt door onder andere een sterkere *top down* oriëntatie, een meer incrementele manier waarop beleidsveranderingen plaatsvinden en een scherpere afbakening van taken.

De resultaten wijzen uit dat de aanpak van de ruimtelijke *mismatches* in bovengemeentelijk beleid slechts in zeer geringe mate doorwerkt naar het gemeentelijk beleid van Aalst. Ambtenaren zijn weinig op de hoogte van de beleidsinhoud en gebruiken het beleid weinig als referentiekader bij hun beleidswerkzaamheden. Van conformiteit tussen de gemeentelijke en bovengemeentelijke beleidsdocumenten is op sommige punten sprake, maar in de meeste gevallen kunnen de gevonden overeenkomsten geen doorwerking worden genoemd, omdat er niet voldaan is aan de voorwaarde van communicatie. Beschouwd vanuit het doel van dit onderzoek, dat is het inzichtelijk maken van de wijze waarop de problematiek gecoördineerd wordt, kan hieraan een drietal conclusies worden verbonden. Allereerst komt de veronderstelde coördinatie van gemeentelijke beleidsambtenaren door het beleid van bovengemeentelijke overheden, slechts in weinige mate voor. Daarnaast is er sprake van een beleidslacune ten aanzien van de *mismatch* op de woningmarkt. Ten slotte bleek dat het gemeentelijk beleid van Aalst geen integrerende werking heeft op het samenbrengen van de over verschillende beleidsdocumenten versnipperde oplossing voor de problematiek van de *mismatches*. Slechts een aantal bovengemeentelijke beleidsdoelstellingen werd daadwerkelijk meegenomen in de beleidsmatige besluitvorming op lokaal niveau. Een effectieve en efficiënte oplossing voor de problematiek van de *mismatches* lijkt vooralsnog buiten handbereik.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	4
Inhoudsopgave	5
1. Inleiding	
1.1 Aanleiding	7
1.2 Maatschappelijke relevantie	7
1.3 Wetenschappelijke relevantie	8
1.4 Doelstelling	10
1.5 Onderzoeksopzet	10
1.6 Theoretische toelichting op conceptueel model	11
1.7 Leeswijzer	12
2. Oorzaken en gevolgen van de vergrijzing in Vlaanderen	
2.1 Inleiding	14
2.2 Vergrijzing: demografische oorzaken	14
2.3 Vergrijzing: maatschappelijke gevolgen vanuit een theoretisch perspectief	14
2.4 De vergrijzing in Vlaanderen nader beschouwd	17
2.5 Het suburbanisatiepatroon van Vlaanderen	18
2.6 Mismatch A: doorstroming op de woningmarkt	19
2.7 Mismatch B: voorzieningenallocatie	22
2.8 De mismatches in Aalst	23
2.9 Conclusie	26
3. Vergrijzing in de Vlaamse bestuurs- en beleidscontext	
3.1 Inleiding	27
3.2 De huidige bestuursstructuur in wording	27
3.3 Kenmerken van de huidige bestuursstructuur	28
3.4 Relevantie van de bestuursstructuur voor beleidsvorming en -implementatie	30
3.5 Omgaan met vergrijzing in de Vlaamse beleidscontext	31
3.6 Conclusie	33
4. Coördinatievraagstukken en de doorwerkingsbenadering	
4.1 Inleiding	34
4.2 Benaderingen van coördinatie bij de omslag van government naar governance	34
4.3 Factoren die de aard van coördinatievraagstukken beïnvloeden	36
4.4 De doorwerkingsbenadering nader beschouwd	39
4.5 De doorwerkingsbenadering als analytisch hulpmiddel bij coördinatievraagstukken	41
4.6 Conceptuele overwegingen bij het gebruik van de doorwerkingsbenadering	43
4.7 Conclusie	44
5. Methodologie	
5.1 Inleiding	45
5.2 Conceptueel model en veronderstellingen	45
5.3 Onderzoeksontwerp en case study-gebied	47
5.4 Betrouwbaarheid en validiteit	47
5.5 Methodische overwegingen inventarisatieonderzoek	48
5.6 Operationalisering inventarisatieonderzoek	49
5.7 Methodische overwegingen doorwerkingsonderzoek	49
5.8 Operationalisering doorwerkingsonderzoek	50

5. Methodologie (vervolg)	
5.9 Synthese van het inventarisatieonderzoek en het doorwerkingsonderzoek	52
5.10 Conclusie	52
6. De mismatches in bovengemeentelijk beleid	
6.1 Inleiding	54
6.2 Kenmerken van het geanalyseerde beleid	54
6.3 Inhoudelijke aspecten: samenvatting van de beleidsinhoud per bestuursniveau	56
6.4 Beleidstechnische aspecten: weinig concrete beleidsdoelstellingen	60
6.5 Afstemmingsaspecten: een beleidsboodschap voor wie?	61
6.6 Conclusie	62
7. Doorwerking van bovengemeentelijk beleid naar beleid van de gemeente Aalst	
7.1 Inleiding	63
7.2 Dataverzameling en representativiteit	63
7.3 Doorwerking op het beoordelingsniveau communicatie	65
7.4 Doorwerking op het beoordelingsniveau conformiteit	65
7.5 Doorwerking op het beoordelingsniveau gebruik	68
7.6 Synthese inventarisatieonderzoek en doorwerkingsonderzoek	72
7.7 De resultaten in perspectief	73
7.8 Conclusie	75
8. Conclusie	
8.1 Inleiding	76
8.2 Beantwoording deelvragen	76
8.3 Beantwoording hoofdvraag	80
8.4 Discussie	82
9. Referenties	
9.1 Literatuur	84
9.2 Digitale databanken	90
Bijlagenrapport	91

I Inleiding

I.1 Aanleiding

'Haast u en sterf,' zo riep de Japanse vicepremier Taro Aso zijn medeburgers op: 'je kunt toch niet met een gerust hart gaan slapen als je weet dat de staat de kosten betaalt? We kunnen dit probleem (de vergrijzing, red.) niet oplossen als we mensen niet haast laten maken met doodgaan' (De Volkskrant, 2013). Dit (bekritiseerde) citaat illustreert hoe politici en beleidsmakers kunnen worstelen met vergrijzingsvraagstukken. Ook de Vlaamse overheid, grondwettelijk verantwoordelijk voor het welzijn van haar burgers, buigt zich over het brede palet aan vraagstukken, dat teweeggebracht wordt door de vergrijzing. De regering en ambtenarij reageren en anticiperen met hun beleid op de voorspelde effecten ervan. Daaronder zijn ook enkele ruimtelijke effecten, die een centrale plaats krijgen in dit onderzoek (De Belgische Senaat, 1994; zie bijvoorbeeld Vlaamse Regering, 2010).

Het Steunpunt Ruimte (2012, p. 46) constateert voor Vlaanderen twee ruimtelijke *mismatches* die in het bijzonder actueel zijn in de context van de vergrijzing, met name in suburbane gebieden. De eerste is dat een toenemend aantal ouderen in gezinswoningen (blijft) wonen, waardoor de huizen 'onderbewoond' zijn. Er wonen minder mensen in de huizen dan dat er slaapplekken zijn. Tegelijkertijd hebben andere huishoudens juist moeite om dergelijke woningen te bemachtigen. In de Vlaamse wooncultuur zijn woningen in suburbane gebieden (nog altijd) populair onder diverse typen huishoudens, met name onder de huishoudens met kinderen (Ryckewaert et. al., 2012, pp. 29-49). De tweede *mismatch* betreft de voorzieningenallocatie, de afstemming tussen vraag- en aanbod, op het gebied van bijvoorbeeld vrije tijd, zorg en mobiliteit. Door de verspreide woonpatronen in Vlaanderen zijn er gebieden ontstaan waar de voorzieningenaantallen laag zijn. Ook zijn die gebieden vaak relatief slecht ontsloten door het openbaar vervoer, in verband met te weinig draagvlak. Daardoor zijn inwoners van deze gebieden voor het gebruik van de voorzieningen veelal aangewezen op particuliere vervoersmiddelen, die naarmate de gezondheid van ouderen afneemt, niet altijd meer door henzelf bediend kunnen worden. Door de lage beschikbaarheid van openbaar vervoer, zijn zij dan in toenemende mate afhankelijk van hun sociale netwerk. Bovendien moeten zij in vergelijking met hun stedelijke medeburgers relatief ver reizen voor hun voorzieningen (De Decker, 2011a, pp. 1639-1640).

Het constateren van deze *mismatches* vormt de directe aanleiding van dit onderzoek, dat zich richt op de wijze waarop deze *mismatches* momenteel een plaats krijgen in het bovengemeentelijke Vlaamse beleid en op de mate waarin gemeenten hier beleidsmatig door beïnvloed worden. Daartoe is de beleidsmatige aanpak van de problematiek in het bovengemeentelijk beleid geanalyseerd, waarna is onderzocht hoe dit is doorgewerkt naar een gemeentelijke beleidscontext, die van de gemeente Aalst. Deze gemeente bevat suburbane gebieden waarin de hierboven geschetste *mismatches* een probleem (gaan) vormen en kan beschouwd worden als een voor Vlaanderen representatieve casus¹. Het uitvoeren van een *case study* naar de doorwerking van de *mismatches* in de beleidscontext, resulteert in een gedetailleerde beschrijving van de situatie en toont welke dynamieken er achter de onderzochte beleidsdoorwerking schuilgaan.

I.2 Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek kent twee kanten, namelijk de relevantie van het onderzoek voor het verkrijgen van inzicht in de problematiek zelf en de relevantie van het onderzoek voor het omgaan met de problematiek in een beleidscontext.

De eerstgenoemde vorm van relevantie, begint bij de constatering dat een vergrijzende samenleving te maken krijgt met diverse vraagstukken, bijvoorbeeld op het gebied van de pensioendruk, de

¹ Een verdere introductie op dit gebied en een verantwoording voor de keuze voor dit gebied is te vinden in paragrafen 2.8 en 5.3.

betaalbaarheid van de zorg en het organiseren van het welzijn en de gezondheid van oudere mensen (Administratie Planning en Statistiek, 2005, pp. 26-31, 43-46; Breda et. al., 2007; Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (KCE), 2011; Itinera Institute, 2012, p. 5; Komp, jaar, 2010, pp. 57-61). Hoewel deze vraagstukken niet direct ruimtelijk lijken te zijn, brengen zij wel degelijk bepaalde ruimtelijke effecten teweeg. Zo worden sommige ouderen door hun fysieke toestand in hun mobiliteit beperkt, of vraagt hun toestand om aanpassingen van de eigen woning of verhuizing naar een andere woning. Ook hebben ouderen behoefte aan andersoortige voorzieningen, waarvan de ruimtelijke realisatie bijgevolg georganiseerd moet worden (Administratie Planning en Statistiek, 2005, pp. 40-41; Myncke & Vanderkeckhove, 2007, pp. 66-69; Van Hoof, 2010). Dit onderzoek werpt licht op de aard van dergelijke ruimtelijke vraagstukken, in het bijzonder die in suburbane gebieden. Het is daarom in eerste instantie relevant voor het *case study*-gebied Aalst zelf en voor vergelijkbare suburbane gebieden in Vlaanderen. De relevantie lijkt daarmee beperkt tot het probleem zoals het zich voordoet in Vlaanderen. De meeste Europese landen, de Verenigde Staten, Canada, Australië en Japan zijn echter ook voorbeelden van landen waarin vergrijzing de komende jaren een trend zal zijn (Bloom et. al., 2011, pp. 1-2; Komp, 2010, pp. 1, 4-6; Redfoot et. al., 2013, pp. 1-5). Ook voor regio's en gemeenten in deze landen kan het onderzoek relevant zijn, mits de problematiek in zekere zin vergelijkbaar is.

De voornaamste relevantie van dit onderzoek ligt echter op het gebied van het omgaan met deze problematiek in de beleidscontext. Het toont namelijk allereerst in hoeverre de geconstateerde ruimtelijke *mismatches* zijn vertaald naar de beleidscontext, en zegt daarmee iets over de mate waarin en de wijze waarop het probleem aangepakt wordt. Dit is de inventariserende meerwaarde van het onderzoek voor de beleidscontext. Daarnaast toont het in hoeverre de wijze waarop de *mismatches* in bovengemeentelijk beleid aangepakt worden, van invloed is op de gemeentelijke beleidsaanpak. Daarmee laat het zien welke beleidsruimte er is voor gemeenten om met de problematiek om te gaan en op welke wijze deze beleidsruimte kan worden ingevuld. De meerwaarde hiervan ligt in het inzichtelijk maken van de wijze waarop het probleem in de beleidscontext gecoördineerd wordt. De focus van het onderzoek ligt op het gemeentelijk beleidsniveau. Hoewel de vergrijzingsproblematiek voor alle beleidsniveaus relevant is, wordt de invloed van het gemeentelijk niveau onder invloed van de toenemende decentralisatie relatief groter (Swenden et. al., 2006, pp. 865-868, 870; Van den Wijngaert, 2011, p. 26, 28-29; Vlaamse Overheid, 2013). Dat verantwoordt de keuze voor het centraal stellen van dit schaalniveau. Ten slotte kan worden opgemerkt dat, hoewel dit onderzoek zich toespitst op de Vlaamse beleidscontext, het ook relevant kan zijn in vergelijkbare beleidscontexten. Daar kan zich namelijk een vergelijkbaar coördinatievraagstuk voordoen als in de Vlaamse beleidscontext, bijvoorbeeld wanneer er ook sprake is van een versnipperde aanpak van een (vergrijzings)problematiek over verschillende beleidsvelden en bestuursniveaus. In dergelijke gevallen kunnen de resultaten van dit onderzoek bijdragen aan het begrijpen van de problematiek aldaar.

1.3 Wetenschappelijke relevantie

Wetenschappelijk onderzoek is er ten dele in geslaagd de (ruimtelijke) effecten van de vergrijzing en de wensen en behoeften van ouderen in kaart te brengen (zie bijvoorbeeld Bevan, 2009; Meyer 2011; Vader et. al., 2008). Eerdere onderzoeken kenden daarbij veelal een gerontologisch perspectief, een economisch perspectief, een medisch perspectief of een geografisch perspectief (zie bijvoorbeeld Breyer et. al., 2010; Gibson et. al., 2002; Werblow et. al., 2007; World Health Organisation (WHO), 2008). De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek ligt in de keuze voor een andere invalshoek en in de wijze waarop deze invalshoek wordt toegepast, namelijk die van de doorwerkingsbenadering.

De keuze voor deze benadering, vertrekt vanuit de bevinding dat de capaciteit die de overheid heeft om problemen en oplossingen middels beleid aan te pakken en te coördineren, grotendeels afhankelijk is van de institutionele structuren waarin het beleid ontstaat en van de *governance*-culturen die de beleidsniveaus bezigen (Walsh, 2010, pp. 4, 35-36). Die capaciteit kan worden bemoeilijkt door de gelaagdheid van de institutionele structuren en de verdeling van verantwoordelijkheden over verschillende sectoren en schaalniveaus (Howlett, 2009, p. 84). Door de

verschillende beleidsniveaus *frames of reference* te laten delen, kan een effectieve en efficiënte aanpak van de problematiek worden verbeterd (Faludi, 2000, p. 303). Dit raakt de kern van de doorwerkingsbenadering, die achterhaalt in hoeverre een of meerdere actoren, in dit onderzoek de bovengemeentelijke overheden, erin slagen hun beleid als een 'richtinggevend kader' te laten fungeren voor derden, in dit geval de gemeentelijke overheid (Alexander, 2009, pp. 235-236; Faludi, 2000, p. 302-304). Hierdoor proberen bovengemeentelijke overheden dus de *frames of reference* van de gemeentelijke overheid te beïnvloeden.

De doorwerkingsbenadering is in de jaren '90 ontwikkeld in de ruimtelijke wetenschappen, toen bleek dat gangbare manieren van beleidsevaluatie er onvoldoende in slaagden het functioneren en de meerwaarde van (ruimtelijk) beleid op hogere schaalniveaus te beoordelen. Door het vaak indicatieve en strategische karakter van dit beleid, waren resultaten moeilijk meetbaar. Het beleid kon niet direct in verband worden gebracht met veranderingen in de fysieke ruimte (Mastop & Faludi, 1997, pp. 818-819). Door de doelen van dit beleid echter niet langer te conceptualiseren als meetbare fysieke veranderingen, maar als het zojuist genoemde 'richtinggevende kader' voor de beslissingen van derden, konden er nieuwe evaluatiecriteria worden ontwikkeld (Alexander, 2009; Alexander & Faludi, 1989; De Lange et. al. 1997; Faludi, 2000, Oliveira & Pinho, 2009, pp. 36-38). Voortbouwend op eerdere toepassingen van deze benadering, hanteert dit onderzoek een analytisch kader dat gebaseerd is op een onderzoek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten/Sociaal-Geografische en Bestuurskundig Onderzoeksbureau (VNG/SGBO) (1987) en De Lange et. al. (1997). Hierin worden drie beoordelingsniveaus van doorwerking onderscheiden: communicatie, conformiteit en gebruik. Deze niveaus zijn leidend voor het bepalen van de mate van doorwerking.

Het gebruik van de doorwerkingsbenadering is op twee manieren vernieuwend. Allereerst, omdat deze evaluatiemethode voor zover bekend nog niet is gebruikt voor de analyse van de (ruimtelijke) problematiek van vergrijzing. In de jaren '90 en '00 is de benadering regelmatig toegepast om de doorwerking van ruimtelijke plannen te evalueren, zoals het Structuurschema Verkeer en Vervoer en het nationaal milieubeleid in Nederland (De lange et. al., 1997; Coenen, 1998). De overeenkomst van dergelijke vraagstukken met de hier onderzochte problematiek, is de ruimtelijke aard ervan. De problematiek in dit onderzoek is echter niet integraal tot een beleidskader of -concept verworpen. Dat duidt op het tweede argument voor het vernieuwende karakter. Eerdere doorwerkingsonderzoeken startten namelijk vanuit één beleidskader of -concept, waarbij steeds werd gekeken hoe dit vastomlijnde concept doorwerkte naar derden. Latere onderzoeken stapten af van het uitsluitend onderzoeken van *beleidskader*. Zij breidden de concepten die doorwerkten uit naar buiten de beleidscontext, waarbij bijvoorbeeld van wetten werd onderzocht hoe deze doorwerkten naar de beleidscontext (zie bijvoorbeeld Van Rijswick & Driessen, 2006). Maar nog altijd was datgene dat zou moeten doorwerken een vastomlijnd geheel. Bij dit onderzoek zijn de beleidsdoelstellingen die worden beoordeeld op mate van doorwerking niet verenigd in één beleidskader, maar verspreid over verschillende beleidsplannen. De *mismatches* fungeren als een overkoepelend concept. Op basis hiervan worden beleidsdoelstellingen uit diverse beleidsplannen bij elkaar gezocht. Feitelijk analyseert dit onderzoek dus hoe en in hoeverre de doorwerking vanuit een gefragmenteerd concept plaatsvindt.

Een dergelijk gebruik van de doorwerkingsbenadering, heeft ook gevolgen voor de manier waarop de resultaten geïnterpreteerd dienen te worden. Dit onderzoek gebruikt de benadering om een indicatie te geven van de mate waarin gemeenten bij de aanpak van de ruimtelijke *mismatches* gecoördineerd worden door bovengemeentelijke overheden. Beleidsdoorwerking wordt met andere woorden opgevat als een soort indirecte coördinatie voor het aanpakken van de problematiek. Waar gangbaar doorwerkingsonderzoek de bevindingen gebruikt om de beleidsprestaties van het doorgewerkte beleidskader te bepalen, gebruikt dit onderzoek de resultaten om licht te werpen op hoe de problematiek inhoudelijk en procesmatig wordt aangepakt en gecoördineerd binnen de beleidscontext. De evaluatie is dus niet bedoeld om het succes van het beleid te bepalen, maar om inzichtelijk te maken hoe men in de beleidscontext omgaat met de coördinatie van een probleem dat niet centraal is opgepakt.

I.4 Doelstelling

De overkoepelende doelstelling van dit onderzoek is het inzichtelijk maken van de mate waarin en de wijze waarop bovengemeentelijke beleidsdoelstellingen met betrekking tot de mismatches, van invloed zijn op de beleidsmatige besluitvorming omtrent die problematiek op het gemeentelijk niveau. De doelstelling valt uiteen in drie subdoelen die hiermee samenhangen: twee maatschappelijke doelen en een wetenschappelijk doel. Het eerste maatschappelijke doel is het in kaart brengen van de wijze waarop de ruimtelijke mismatches in Vlaanderen aangepakt worden in de beleidscontext. Het tweede maatschappelijke doel is het verschaffen van inzicht in de mate waarin die adressering doorwerkt naar de gemeentelijke beleidscontext. Het wetenschappelijke doel is het testen van de toepasbaarheid van de doorwerkingsbenadering op een situatie waarin er geen sprake is van een eenduidig plan dat doorwerkt, maar waarbij de ingrepen verspreid zijn over diverse beleidsplannen.

I.5 Onderzoeksopzet

De aanleiding, relevantie en doelstelling hebben geleid tot de volgende probleemstelling:

In hoeverre werkt de aanpak van de ruimtelijke mismatches die een rol spelen bij de vergrijzing in suburbane, Vlaamse gebieden in bovengemeentelijk beleid, door naar het gemeentelijk beleid, in het bijzonder dat van de gemeente Aalst?

Daarbij horen de volgende deelvragen:

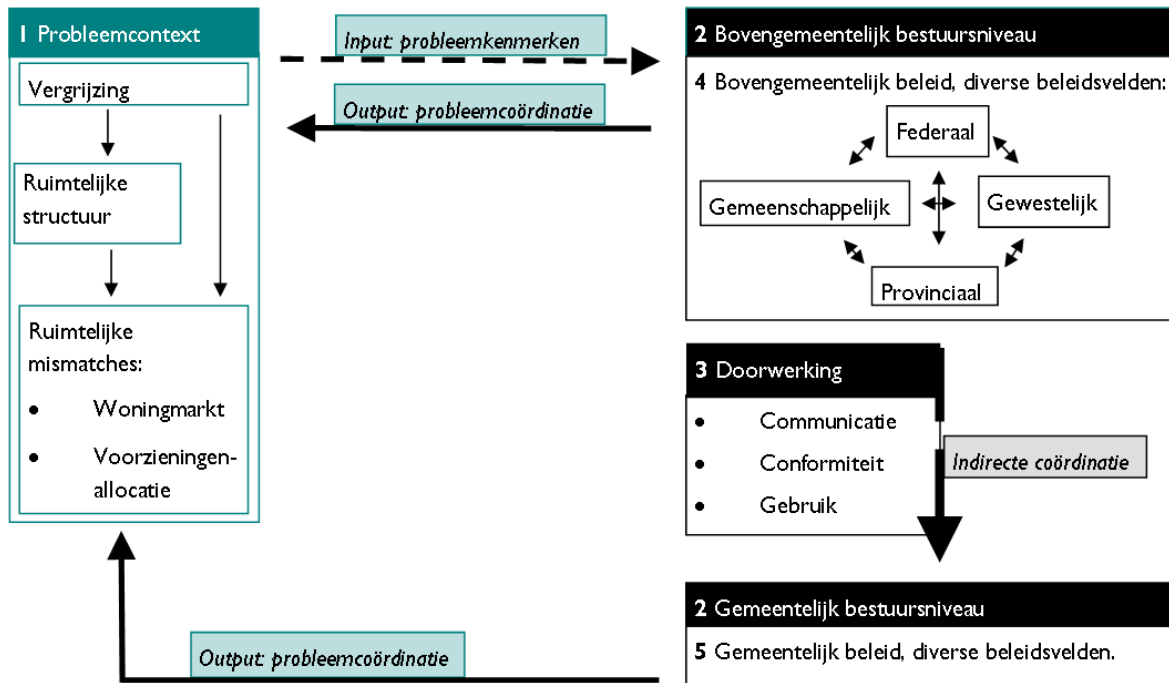
1. *Wat zijn de oorzaken en kenmerken van de ruimtelijke mismatches die gerelateerd zijn aan de vergrijzing in suburbane gebieden in Vlaanderen en in de gemeente Aalst?*
2. *Hoe zijn de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende Belgische overheden in de beleidscontext verdeeld?*
3. *Op welke wijze biedt de doorwerkingsbenadering een bruikbaar theoretisch perspectief voor dit onderzoek?*
4. *Hoe worden de ruimtelijke mismatches in het bovengemeentelijke beleid aangepakt?*
5. *In welke mate is er op de beoordelingsniveaus communicatie, conformiteit en gebruik sprake van doorwerking van het bovengemeentelijke beleid naar het beleid van de gemeente Aalst?*

Hieronder is aangegeven hoe de deelvragen zich verhouden tot het conceptueel model, waarbij de cijfers van de deelvragen corresponderen met de cijfers in het conceptueel model (figuur 1). Het onderzoek is grofweg in vijven op te delen. Het begint met een verkenning van de probleemcontext, waarbij deelvraag 1 centraal staat. Dit gebeurt door de oorzaken en gevolgen van de vergrijzing en de daaruit volgende ruimtelijke problematiek in Vlaanderen te beschrijven. Tevens wordt daarbij onder de aandacht gebracht hoe de ruimtelijke structuur van suburbane Vlaamse gebieden hierop van invloed is. Vervolgens wordt de Vlaamse beleidscontext uiteengezet, naar aanleiding van deelvraag 2. Dat begint met de beschrijving van de bestuursstructuur². Ook wordt achterhaald op welke wijze de vergrijzing in die bestuursstructuur op de beleidsagenda is verschenen. Het derde gedeelte behandelt de theoretische invalshoek, die naar voren komt in deelvraag 3. Zoals vermeld hanteert het onderzoek de doorwerkingsbenadering om te achterhalen hoe gemeenten omgaan met de inhoudelijke wijze waarop bovengemeentelijke overheden hun handelen pogen te coördineren. Dit gedeelte gaat dieper in op de doorwerkingsbenadering en expliciteert de relatie met het coördinatieperspectief. Het vierde en vijfde deel vormen het empirische gedeelte van het onderzoek. In het vierde deel wordt middels een inhoudsanalyse achterhaald op welke wijze de ruimtelijke problematiek is vertaald naar het bovengemeentelijke Vlaamse beleid, zoals centraal staat in deelvraag 4. Daarbij wordt er systematisch onderscheid gemaakt naar bestuurlijke schaalniveaus om zo gedetailleerd in kaart te brengen welk deel van de problematiek op welk beleidsniveau wordt opgepakt. In het vijfde deel wordt deelvraag 5 aan de kaak gesteld. De mate van doorwerking naar

² Dit is met name relevant voor de niet-Belgische lezers van deze scriptie. Verondersteld dat de meeste lezers Nederlands zijn, is dit gedeelte vrij uitgebreid opgenomen, zodat de basale kenmerken van de Belgische bestuursstructuur duidelijk worden.

het gemeentelijk beleid wordt geanalyseerd op de beoordelingsniveaus communicatie, conformiteit en gebruik. Ook wordt de mate van doorwerking in verband gebracht met de wijze waarop het probleem binnen de gehele beleidscontext gecoördineerd wordt.

Figuur 1 Conceptueel model op hoofdlijnen



Bron: auteur

1.6 Theoretische toelichting op het conceptueel model

De verwerking van de problematiek *binnen* de beleidscontext heeft een centrale plaats gekregen in het conceptueel model (figuur 1). De opzet doet denken aan een ‘zender-boodschap-ontvanger-model’. Dit model is ontwikkeld in de communicatietheorie en wordt in beleidsevaluaties regelmatig gebruikt (Shannon & Weaver, 1949; De Lange, 1997, p. 848). In de kern stelt het dat de zender (bovengemeentelijke overheden) een boodschap stuurt (beleidsdoelstellingen) naar de ontvanger (gemeentelijke overheid). Daarbij moet worden opgemerkt dat de overheden die de zender en ontvanger vormen, niet expliciet zijn weergegeven in het conceptueel model, maar schuilgaan achter het beleid op het corresponderende schaalniveau. Dit omdat het beleid een centrale positie inneemt in dit onderzoek. De input voor de zender is in dit geval de probleemcontext, die ook als input voor de ontvanger dient bij de interpretatie van de boodschap. Daarbij wordt verondersteld dat de problematiek op verschillende ruimtelijke schaalniveaus verschillende kenmerken heeft, waardoor verschillende bestuursniveaus er in hun beleid mogelijk verschillend op reageren.

Het zender-ontvanger-model is bekritiseerd, vanwege het missen van een *feedback*-optie, waarbij de zender *feedback* op zijn boodschap ontvangt van de ontvanger. Het model is daarom aangepast (Shannon & Weaver, 1949). De *feedback*-optie is in dit model alleen weergegeven binnen de bovengemeentelijke beleidscontext. De pijlen staan daar beide kanten op en tonen zo de mogelijkheid tot wederzijdse beïnvloeding. Voor een juiste toepassing van het communicatiemodel zou het correct zijn om ook de pijl tussen het bovengemeentelijke beleid en gemeentelijke beleid op deze wijze vorm te geven. Dat dit niet is gebeurd, heeft te maken met de *scope* van het onderzoek. Het betreft hier geen onderzoek naar het klassieke communicatiemodel. Het model helpt alleen om op deze plaats de relatie tussen de verschillende overheden en hun beleid te typeren. Omdat dit

onderzoek zich uitsluitend concentreert op de interpretatie van de boodschappen door de ontvanger, rechtvaardigt dit het gebruik van het bekritiseerde model. Het communicatiemodel biedt bovendien geen handvaten voor de wijze waarop de ontvanger betekenis geeft aan de ontvangen boodschap. Het zegt niets over de wijze waarop en de mate waarin de ontvanger er daadwerkelijk naar handelt, terwijl dat feitelijk hetgeen is dat centraal staat in dit onderzoek. Om dit te onderzoeken, wordt de doorwerkingsbenadering toegepast, die daarmee de primaire theoretische invalshoek van het onderzoek vormt. Op basis van de al eerder genoemde beoordelingsniveaus communicatie, conformiteit en gebruik kan worden bepaald in hoeverre gemeenten zich bij het behandelen van de problematiek hebben laten *framen* door het bovengemeentelijk beleid. Dit toont zowel de rolverdeling bij de aanpak van de problematiek binnen de beleidscontext als de manier waarop overheden de problematiek coördineren.

In zekere zin zou de lezer het conceptueel model in zijn geheel ook kunnen interpreteren als een circulaire weergave van Eastons *black box model*, waarbij de probleemcontext als input dient voor beleidsprocessen, waarvan de output de probleemcontext zal beïnvloeden (Easton, 1957). Het eerdergenoemde zender-boodschap-ontvanger-model vormt dan een analytisch hulpmiddel om de *black box* te openen. Interessant aan deze interpretatie is dat het verduidelijkt hoe doorwerking *binnen een beleidscontext* verschilt van doorwerking van beleid *naar de probleemcontext*. Dat eerste is het object van onderzoek, het tweede expliciet niet.

Bovenstaande toelichting resulteert in drie belangrijke afbakeningen van het onderzoek. Allereerst geldt dat het onderzoek uitsluitend aandacht heeft voor het proces van verticale doorwerking tussen de bovengemeentelijke overheden en de gemeentelijke overheid. Daarnaast geldt dat de bovengemeentelijke overheid steeds als één overheidslaag getypeerd wordt, hoewel dit er feitelijk meer zijn. Dit is gedaan, omdat de gezamenlijke overheden worden beschouwd als de zender van een gezamenlijke boodschap die door de gemeentelijke overheid ontvangen en verwerkt wordt. De beleidsprocessen in de bovengemeentelijke beleidscontext worden daarom niet onderzocht, maar er wordt uitsluitend gekeken naar hoe de problematiek is vertaald naar de resultante van die beleidsprocessen: het beleid zelf. Ten slotte is er alleen aandacht voor doorwerking van beleid, dat Hoogherwerf & Herweijer (2008, p. 19) definiëren als: ‘*het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen.*’ In Vlaanderen wordt dit vastgelegd in het regeerakkoord, de regeringsverklaring, de beleidsverklaringen, de beleidsnota’s, de beleidsbrieven, de beleidsplannen, de meerjarenplannen en de structuur- en uitvoeringsplannen (Vlaamse Overheid, 2014a). De wetgeving en regelgeving die het beleid ondersteunen zijn op federaal, gemeenschappelijk/gewestelijk, en provinciaal/lokaal niveau respectievelijk wetten, decreten en reglementen (Vlaamse Overheid, 2014b). Hoewel ook deze streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden, worden zij niet tot het beleid gerekend.

1.7 Leeswijzer

Hieronder is de onderzoeksopzet nogmaals weergegeven, ditmaal in relatie tot de opbouw van het rapport (figuur 2). De indeling komt in grote lijnen overeen met de opbouw van de deelvragen, al zijn er enkele hoofdstukken toegevoegd. Het rapport begint met een inleiding, waarna in hoofdstuk 2 de ruimtelijke problematiek die een rol speelt bij de vergrijzing in Vlaanderen wordt uiteengezet. Hoofdstuk 3 gaat in op de bestuurlijke context en de wijze waarop de vergrijzing de afgelopen decennia een plaats heeft gekregen in het beleid. Dit contextuele hoofdstuk is in het bijzonder relevant voor lezers die niet bekend zijn met de Vlaamse beleidscontext. In hoofdstuk 4 wordt duidelijk hoe de doorwerkingsbenadering gebruikt kan worden bij het analyseren en inzichtelijk maken van de coördinatieproblematiek in een beleidscontext. Het vormt zodoende het theoretische kader van deze scriptie. Hoofdstuk 5 geeft een verantwoording van de gekozen werkwijze en de gebruikte methoden, en gaat in op de operationalisering van de variabelen van het conceptueel model. In de hoofdstukken 6 en 7 zijn de resultaten van het empirisch deel van het onderzoek weergegeven. Eerst wordt ingegaan op de wijze waarop de *mismatches* in het bovengemeentelijk beleid zijn aangepakt, vervolgens wordt vastgesteld in hoeverre er sprake is van doorwerking. Dit hoofdstuk besluit met een synthese, waarin de resultaten worden gecombineerd, zodat een

beschrijving kan worden gegeven van de inhoud van het al dan niet doorgewerkte beleid. In hoofdstuk 8 staat de beantwoording van de hoofdvraag centraal en wordt de meerwaarde van de onderzoeksresultaten bediscussieerd. Hoofdstuk 9 gaat ten slotte in op de gebruikte bronnen, waarna de bijlagen achtergronden en verdiepingen geven bij eerdere hoofdstukken uit het rapport.

Figuur 2 Schematisch overzicht van de scriptie en onderzoeksopzet

Hoofdstuk-nummer	Hoofdstuktitel	Inhoudelijke opbouw	Methodische opbouw
1	Inleiding	Inleiding	-
2	Oorzaken en gevolgen van de vergrijzing in Vlaanderen	Probleemanalyse (1)	Literatuur- /bureauonderzoek
3	Vergrijzing in de Vlaamse beleidscontext	Contextanalyse (2)	Literatuur- /bureauonderzoek
4	Doorwerking als coördinatie-instrument	Theoretisch kader (3)	Literatuuronderzoek
5	Methodologie	Methodologie en operationalisering	-
6	De mismatches in bovenlokaal beleid	Resultaten empirisch deel (4)	Inhoudsanalyse van beleid
7	Doorwerking naar het beleid van de gemeente Aalst	Resultaten empirisch deel (5)	Inhoudsanalyse van beleid; Enquête, interviews
8	Conclusie	Conclusie, discussie, aanbevelingen	-
9	Referenties	Bronvermelding	-
-	Bijlagen	Extra informatie ten aanzien van de probleemanalyse en het empirisch deel van het onderzoek	-

Nu het rapport en de onderzoeksopzet zijn ingeleid, presenteert het volgende hoofdstuk de probleemanalyse. Het behandelt de oorzaken en gevolgen van de vergrijzing vanuit een ruimtelijk perspectief en maakt dit concreet voor de situatie omtrent de *mismatches* in Vlaanderen en Aalst.

2 Oorzaken en gevolgen van de vergrijzing in Vlaanderen

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de eerste deelvraag van dit onderzoek: *wat zijn de oorzaken en kenmerken van de ruimtelijke mismatches die gerelateerd zijn aan de vergrijzing in suburbane gebieden in Vlaanderen en in de gemeente Aalst?* Eerst schetst het hoofdstuk een algemeen beeld van enkele demografische factoren die het karakter van dit verschijnsel beïnvloeden en geeft het een inleidende weergave van het huidige maatschappelijke en wetenschappelijke debat. Hoewel het verklaren van de vergrijzing niet de primaire theoretische benadering van dit onderzoek is, worden de maatschappelijke gevolgen wel gekoppeld aan hun theoretische benaderingswijze om de aard en omvang van beide debatten te illustreren³. Zodoende wordt duidelijk hoe de vergrijzing tot maatschappelijke vraagstukken kan leiden en hoe de aard van die vraagstukken per regio kan verschillen. Daarna gaat het hoofdstuk dieper in op de situatie in Vlaanderen. Allereerst worden de cijfers en spreiding van de vergrijzing in Vlaanderen behandeld. Dan wordt het Vlaamse suburbanisatiepatroon uitgelicht als een determinerende factor voor de aard van de problematiek. Daarna gaat het hoofdstuk in op de twee *mismatches* die in de aanleiding zijn genoemd: het probleem van de doorstroming op de woningmarkt door het steeds langer thuis blijven wonen van ouderen en de organisatie van een adequaat voorzieningenaanbod voor de fysiek beperktere ouderen. Ten slotte wordt de situatie uiteengezet voor de gemeente Aalst, die de casus in dit onderzoek vormt.

2.2 Vergrijzing: demografische oorzaken

Vergrijzing is een demografisch verschijnsel, waarbij het aandeel ouderen stijgt ten opzichte van het aandeel jongeren. Het effect op de bevolkingssamenstelling lijkt op dat van ontgroening, waarbij het aandeel jongeren afneemt ten opzichte van het aandeel ouderen. Colangeli (2010, p.12), Redfoot et. al. (2013, pp. 1-5) en Tinker (2002, pp. 729-730) onderscheiden tezamen zes oorzaken van vergrijzing. De eerste is een hogere levensverwachting die door onder andere verbeteringen in de gezondheidszorg en veranderingen van de levensstijl is bereikt. De tweede oorzaak hangt met dezelfde ontwikkelingen samen en betreft de daling van het sterftecijfer. Met name in ontwikkelingslanden heeft deze ontwikkeling een grote impact. Ten derde draagt een dalend geboortecijfer bij aan vergrijzing. Dit wordt onder andere veroorzaakt door een toename van het aantal scheidingen, een toename in de arbeidsparticipatie van vrouwen en een toename van het aantal hoogopgeleide vrouwen, het gebruik van anticonceptie, het uitstellen van de geboorte van het eerste kind en daardoor een kleinere gezinsgrootte (Lesthaeghe, 2010, pp. 211-212, 226-227). De vierde en vijfde oorzaak van vergrijzing zijn urbanisatie en migratie. Deze zijn minder algemeen geldend, maar kunnen gebiedsspecifieke oorzaken zijn. Doordat globaal gezien steeds meer mensen naar steden trekken en dit voor het merendeel mensen zijn die deel uitmaken van de beroepsbevolking, is de vergrijzing vaak heviger in niet-stedelijke gebieden. Urbanisatie kan in dat opzicht beschouwd worden als een specifieke vorm van migratie, dat de demografische samenstelling van een bevolking op een niet-natuurlijke manier beïnvloedt. Ten slotte kan in onder andere veel West-Europese landen, de Verenigde Staten, Canada, Australië en Japan een specifieke, actuele oorzaak voor de vergrijzing worden gevonden in de generatie *babyboomers*. De bevolking die voortkomt uit deze geboortegolf die na de Tweede Wereldoorlog optrad, bereikt momenteel de pensioengerechtigde leeftijd en heeft een versterkend effect op de vergrijzing (Bloom et. al., 2011, pp. 1-2; Redfoot et. al., 2013, pp. 1-5).

2.3 Vergrijzing: maatschappelijke gevolgen vanuit een theoretisch perspectief

Op maatschappelijk niveau uiten de gevolgen van vergrijzing zich op diverse manieren. Enkele hiervan zijn in het bijzonder relevant voor de *mismatches* die later in dit hoofdstuk aan bod komen. Dit zijn de gevolgen met betrekking tot de 'fysieke achteruitgang', de 'verandering van het economisch nut' en de 'ruimtelijke differentiatie' van die gevolgen. Behalve het beschrijven van deze maatschappelijke

³ De theoretische benadering van dit onderzoek wordt in hoofdstuk 4 uiteengezet.

gevolgen, zal ook steeds een link worden gelegd met bijpassende theoretische benaderingen van veroudering. Colangeli (2010, pp. 18-28) heeft in zijn proefschrift een overzicht gegeven van de bestaande theorieën hieromtrent, wat de basis vormt voor het overzicht waar in deze paragraaf steeds aan wordt gerefereerd. Het overzicht is niet uitputtend, maar geeft in grote lijnen de kenmerken en huidige toepassingen ervan weer (tabel 2.1).

Tabel 2.1 De toepassing van theorieën en concepten over veroudering, relevant voor de besproken maatschappelijke gevolgen		
Kenmerken theorie	Gevonden resultaten (toegepast)	Betrokken bij maatschappelijke gevolgen:
Theorieën over fysieke effecten: de fysieke veroudering leidt tot een verminderd functioneren van het lichaam.	Door beweging en voeding kunnen negatieve effecten deels worden voorkomen.	Fysieke achteruitgang Verandering economisch nut
Theorieën over de relatie levensverwachting-gezondheid: de levensverwachting is gestegen, en ouderen blijven ook langer actief gezond.	Ouderen kunnen langer aan hun (bestaande) actieve en cognitieve leven vasthouden.	Fysieke achteruitgang Verandering economisch nut
Theorieën over de relatie tussen fysiek en mentaal welzijn: na de middelbare leeftijd ontstaan structurele veranderingen in 'sensitieve processen', zoals zien en horen, die ook het mentale welzijn kunnen beïnvloeden.	Deze veranderingen kunnen leiden tot minder mobiliteit en depressies.	Fysieke achteruitgang
Lawton and Nahemow's <i>ecological model of ageing</i> : de manier waarop personen zich aanpassen aan het ouder worden is afhankelijk van zowel zijn omgeving als van persoonlijke competenties.	De theorie legt nadruk op iemands omgeving: zijn persoonlijke omgeving; groepsomgeving; sociale omgeving; fysieke omgeving. De wisselwerking tussen persoon en omgeving is van belang.	Ruimtelijke differentiatie
<i>Ageing in place</i> -concept: beoogt het ouder worden in de eigen woning en/of leefomgeving.	Door aanpassingen te doen in de fysieke en sociale omgeving van ouderen, kunnen ouderen mogelijk langer in de eigen woning en leefomgeving blijven.	Verandering economisch nut Ruimtelijke differentiatie
Oudere-als-hulpbron-concept: door de diverse rollen in de informele economie die ouderen aannemen, hebben zij een productieve waarde zonder een productiefactor in de formele economie te zijn	Door oog te hebben voor de productieve waarde van ouderen, kunnen zij ook betrokken zijn bij het oplossen van problemen die (al dan niet) voortkomen uit de vergrijzing	Verandering economisch nut Ruimtelijke differentiatie
Bron: Colangeli, 2010, pp. 18-28; Komp, 2010; WHO, 2007, bewerkt en aangepast door auteur		

Te beginnen bij de gevolgen van de 'fysieke achteruitgang' die optreedt tijdens het ouder worden. Hoewel biologische en fysiologische theorieën omtrent veroudering aantonen dat het proces van fysieke achteruitgang met behulp van de moderne medische zorg kan worden vertraagd, waardoor de levensverwachting is gestegen en mensen gemiddeld langer gezond en actief blijven, is het onmogelijk om fysieke achteruitgang te voorkomen (tabel 2.1) (Colangeli, 2010, p. 18; McPherson & Whister, 2008). De gevolgen van de fysieke beperkingen zijn divers. Allereerst kunnen zij de actieradius van mensen verkleinen, waardoor hun mobiliteitsgedrag verandert. Ook kunnen zij tot gevolg hebben dat ouderen niet meer goed kunnen functioneren in de woning of deze moeilijk kunnen onderhouden. Dat kan verhuizing of aanpassing van de woning noodzakelijk maken (Breda et. al., 2007; Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (KCE), 2011; Myncke & Vanderkeckhove, 2007, pp. 66-69; Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, 2012, pp. 33-45). Daarnaast doen de fysieke beperkingen de zorgbehoefte van ouderen veranderen. Hoewel er binnen de groep vijfenzestigplussers differentiatie bestaat, is die van deze groep gemiddeld groter dan die van andere leeftijdsgroepen (Komp, jaar,

2010, pp. 57-61). Daarbij hebben oudere leeftijdsgroepen vaker extra hulp nodig, formeel dan wel informeel, om zelfstandig te kunnen blijven wonen en hebben zij behoefte aan andersoortige zorgvoorzieningen. De toenemende grootte van de oudere leeftijdsgroep heeft dan ook tot gevolg dat de aard van de gezondheidszorg de komende jaren verandert. De aandacht voor langdurige zorg neemt toe ten opzichte van de aandacht voor acute zorg. Zowel binnen als buiten de residentiële context wordt gezocht naar oplossingen en innovaties die deze veranderingen ondersteunen. Een voorbeeld daarvan is het op zoek gaan naar een distributie van woningen en (zorg)voorzieningen die de efficiëntie en effectiviteit van het leveren van zorg aan huis verbetert (Administratie Planning en Statistiek, 2005, pp. 40-41; Rosenberg & Everitt, 2001, p. 150; Van Hoof, 2010).

Op het gebied van de 'achteruitgang van het economisch nut' ontstaan andere vraagstukken. Allereerst ontstaat er een vergrote druk op de arbeidsmarkt, omdat het potentiële arbeidsaanbod krimpt. Met de pensionering treden ouderen terug uit de 'formele economie' en worden hun pensioenen juist betaald vanuit die 'formele economie' (Administratie Planning en Statistiek, 2005, pp. 26-31; Colangeli, 2010, pp. 18-28). Niet alleen hun pensionering verandert ouderen per saldo van nettobetalers in netto-ontvangers. Ook consumeren zij vanwege hun fysieke beperkingen gemiddeld meer gezondheidszorg dan zij er financieel aan bijdragen (Administratie Planning en Statistiek, 2005, pp. 43-46; Baudisch & Vaupel, 2012; Bloom et. al., 2011, pp. 4-6; Rosenberg & Everitt, 2001, p. 150; Tinker, 2002, pp. 730-732). Hoewel deze veranderingen maatschappelijk geaccepteerd zijn, geldt dat de omvang van de vergrijzing de maatschappelijke kosten ervan aanzienlijk vergroot. Daardoor kunnen er op maatschappelijk niveau problemen ontstaan omtrent de financiële houdbaarheid van zaken als de pensioenstelsels en de gezondheidszorg, wat niet alleen het welzijn van de ouderen bedreigt, maar ook dat van de samenleving als geheel (Tinker, 2002, pp. 730-732). In dat opzicht kan de vergrijzing worden opgevat als een allocatievraagstuk over de vraag hoe en in welke mate de beschikbare middelen in een maatschappij over de verschillende generaties verdeeld moeten worden (Grobbe & Vandormael, 2003, p. 14).

Bovenstaande benadering van de vergrijzing kan echter op verschillende manieren worden genuanceerd. *Disengagement theory* stelt bijvoorbeeld dat het terugtreden van ouderen uit de arbeidsmarkt juist ruimte creëert voor de instroom van nieuwe werknemers. Biologische en fysiologische theorieën leggen de nadruk leggen op het feit dat ouderen langer gezond en actief blijven (tabel 2.1) (Colangeli, 2010, pp. 18-24; McPherson & Whister, 2008). Daardoor kunnen zij bijvoorbeeld langer blijven deelnemen aan de 'formele economie' of kunnen zij juist van meerwaarde zijn in de 'informele economie'. Dit laatste staat centraal in het concept 'de oudere als hulpbron'. Dit concept beschouwt ouderen niet alleen als een last voor de welvaartsstaat, maar ziet hen ook als een productieve factor, bijvoorbeeld door het leveren van informele zorg of vrijwilligerswerk (tabel 2.1) (Komp, 2010, pp. 86-117). Naast het maatschappelijk vraagstuk, kan de verandering in de financiële situatie ook op individueel niveau gevolgen hebben voor ouderen. De pensioenbedragen zijn doorgaans lager dan het loon dat zij ervoor ontvingen, waardoor een deel van de ouderen risico loopt om na de pensionering tot een lagere inkomensgroep te gaan behoren (Rosenberg & Everitt, 2001, pp. 138-139). Daar moet bij worden opgemerkt dat sommige ouderen geld hebben gespaard of winst kunnen halen uit eerdere investeringen of de waardevermeerdering van eventueel verworven vastgoed (Deleeck, 2002, p. 13; Tinker, 2002, p. 731). Op individueel niveau kan de financiële situatie van ouderen dan ook verschillen.

De 'ruimtelijke differentiatie' bij de gevolgen van vergrijzing wijst erop dat de aard van de maatschappelijke vraagstukken geografisch kan verschillen. In het kader van dit onderzoek is in het bijzonder de mate van stedelijkheid relevant. Wenger (2001, p. 126) stelt dat: *'growing old in rural areas is probably neither worse nor better than ageing in urban areas. However, it can be a qualitatively different experience.'* In stedelijke gebieden is de verkeersveiligheid bijvoorbeeld een veelvoorkomend thema, wat in rurale gebieden vaak minder speelt (Buffel et. al., 2012, p. 602). De problematiek in rurale gebieden spitst zich vaker toe op vraagstukken rondom het aanbod en de bereikbaarheid van voorzieningen. Aangezien er vaak minder voorzieningen zijn en deze minder goed bereikbaar zijn met het openbaar vervoer, is de afhankelijkheid van particulier transport, vaak eigen autobezit, groter. De beschikbaarheid hierover is afhankelijk van factoren als de leeftijd, de fysieke gesteldheid, het sociale

netwerk en het inkomen (Rosenberg & Everitt, 2001, p. 162). Een theorie die de verschillende relaties tussen een persoon en zijn fysieke en sociale omgeving aanduidt als een verklarende factor voor de wijze waarop iemand ouder wordt, is het *ecological model of ageing* (tabel 2.1) (Lawton & Nahemow, 1973). Een actueel concept waarin deze benadering in zekere mate doorklinkt is het *ageing in place*-concept. Hiermee wordt bedoeld op een situatie waarin een oudere in zijn eigen leefomgeving oud wordt. Het gebied met zijn bestaande fysieke, ruimtelijke en sociale structuur wordt als uitgangspunt genomen. Van hieruit wordt gekeken hoe ouderen hierbinnen kunnen (blijven) functioneren. Stedelijke gebieden worden hierin dus anders benaderd dan niet-stedelijke gebieden. *Ageing in place* is daarmee geïntroduceerd als een concept dat zowel tegemoet komt aan de woonwens van ouderen om zolang mogelijk in de eigen woonomgeving te blijven, als aan de maatschappelijke wens om de vergrijzing zo efficiënt mogelijk te faciliteren. Tegelijkertijd kan er van een ouderenvriendelijke omgeving een preventieve werking op de gezondheid uitgaan, omdat sommige ouderen dan langer actief blijven en hun ervaren welzijn stijgt (Bevan, 2009; Plouffe & Kalache, 2010, pp. 734-735, 737-738; WHO, 2007, p. 12). Om *ageing in place* mogelijk te maken in niet-stedelijke gebieden, is speciale aandacht voor de voorzieningenallocatie en de bereikbaarheid van voorzieningen nodig. Het concept van de oudere als hulpbron kan in het bijzonder relevant zijn om *ageing in place* in niet-stedelijke gebieden te bewerkstelligen. Daar is informele hulp namelijk relatief belangrijker dan in stedelijke gebieden, omdat formele hulp door draagvlakproblemen soms in mindere mate beschikbaar is (Rosenberg & Everitt, 2001, pp. 161-163). Kortom, de kenmerken van de problematiek en de gepaste oplossingen in niet-stedelijke gebieden verschillen van die in stedelijke gebieden.

Nu enkele maatschappelijke gevolgen van de vergrijzing uiteengezet zijn, gaan de volgende paragrafen in op het beschrijven van die oorzaken en gevolgen van de vergrijzing die kenmerkend zijn voor de Vlaamse context. Hierin zal blijken dat de algemene oorzaken en gevolgen die zojuist beschreven zijn, voor een deel ook actueel zijn in Vlaanderen.

2.4 De vergrijzing in Vlaanderen nader beschouwd

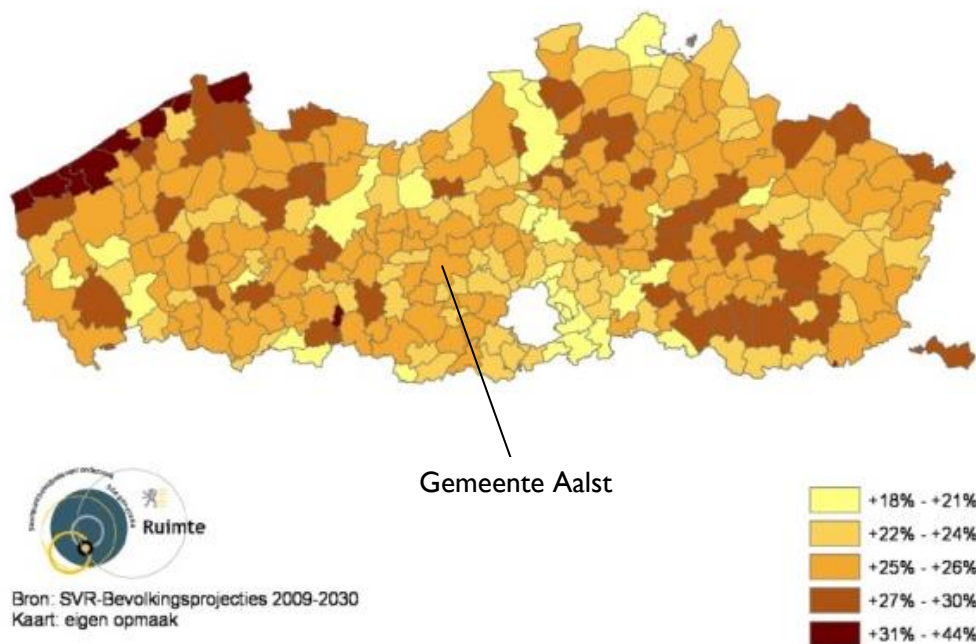
De Studiedienst van de Vlaamse Regering (SVR) (2011, p. 103) voorziet voor Vlaanderen in de periode 2008-2030 een toename van het aantal vijftigplussers van 1,100,000 mensen naar 1,581,000 mensen. Dat wil zeggen, een procentuele toename van 44 procent ten opzichte van 2008. Het betreft naar verwachting een relatief gelijkmatige aanwas van jaarlijks tussen de 20.000 en 25.000 mensen. Het aantal tachtigplussers groeit in diezelfde periode naar verwachting van 289.000 mensen naar 472.000 mensen, een procentuele toename van 63 procent. Daarbij is het echter relevant om te weten hoe de omvang van de groep ouderen (alle vijftigplussers) zich ontwikkelt ten opzichte van de actieve beroepsbevolking, zoals te meten is in de afhankelijkheidsratio. In 2008 waren de uitersten voor de Vlaamse gemeenten een ratio van 56 ouderen per 100 mensen die tot de actieve beroepsbevolking behoren (Leuven) en 85/100 (Horebeke). Voor 2030 is voorzien dat deze cijfers respectievelijk 69/100 en 116/100 zullen zijn (SVR, 2011, p. 115). Daaruit is af te leiden dat de zogenaamde 'grijze druk' toeneemt.

De geografische impact van vergrijzing in Vlaanderen is ongelijk. Zo tonen de prognoses aan dat in suburbane gebieden sterkere vergrijzing zal optreden dan in steden (Schillebeecx et. al., 2013, pp. 46-58; Willems & Lodewijckx, 2011, pp. 75-126). De Vlaamse kust blijkt een van de regio's waar de sterkste vergrijzing verwacht wordt (figuur 3) (De Klerck, 2011, pp. 1-6). Dit heeft te maken met, enerzijds, de vergrijzing van de daar geboren en getogen ouderen en, anderzijds, de migratie van gepensioneerden naar die regio (SVR, 2011, p. 11). Ook blijkt de problematiek in wijken met verspreide bebouwing heviger dan in wijken met geconcentreerde bebouwing, omdat het voorzieningennetwerk hier minder ontwikkeld is (Schillebeecx et. al., 2013, p. 58). Kortom, de gevolgen van de vergrijzing verschillen lokaal en regionaal, maar lijken het hevigst in suburbane gebieden, kustgebieden en gebieden met verspreide bebouwing.

Alvorens de vergrijzing in verband wordt gebracht met de ruimtelijke *mismatches*, wordt hierna eerst een veelgenoemde oorzaak van die *mismatches*, namelijk het Vlaams suburbanisatiepatroon

beschreven (De Decker, 2011a; Verbeek et. al., 2010; Bervoets & Heynen, 2013). In internationaal opzicht is dit een van de factoren die bepalend is voor de aard van de vergrijzingsvraagstukken in deze regio. Wanneer Vlaanderen vergeleken wordt met bijvoorbeeld de regio Brandenburg (Duitsland), blijkt dat daar de trek van de jongere bevolking naar de stad en de bevolkingskrimp factoren zijn, die het vergrijzingsvraagstuk voor een groot deel beïnvloeden. In Vlaanderen is deze leegloop van de suburbane gebieden en plattlandsgebieden veel minder aanwezig, maar woont de bevolking in deze gebieden relatief verspreid. Dit leidt op een andere manier tot draagvlakproblemen voor voorzieningen. In een vergelijkende *case study* naar de regio's Vlaanderen, Brandenburg en Hokkaido, wordt duidelijk dat het suburbanisatiepatroon en de bijbehorende Vlaamse wooncultuur in hoge mate bepalend zijn voor de kenmerken van de ruimtelijke vergrijzingsproblematiek. Deze *case study* is weergegeven in bijlage 1.

Figuur 3 Geprojecteerde toename van de 65-plussers in Vlaanderen in 2030 ten opzichte van 2009



Bron: Schillebeeckx et. al., 2013

2.5 Het suburbanisatiepatroon van Vlaanderen

In de middeleeuwen werd de basis gelegd voor het huidige nederzettingenpatroon van Vlaanderen. Een combinatie van lage grondprijzen en vlak land zorgde voor een dicht netwerk van steden en dorpen. Door fysische factoren als de bodem en door strategieën van landuitgifte bij landbouw, ontstonden al lineaire verbidingsstructuren die de basis voor de uiteindelijke lintbebouwing vormden (Verbeek et. al., 2010, p. 4). Een verdere verklaring voor de ontwikkeling van het verspreide en lineaire bebouwingspatroon van Vlaanderen kan worden gevonden in de industrialisatie. Met de komst van fabrieken die de leefomgeving ongezond maakten en de komst van de arbeidersklasse, vluchtte een deel van de Vlaamse elite rond het eind van de negentiende eeuw naar buiten de stad (De Decker, 2011a, p. 1638). Bovendien deden de Belgische en Vlaamse politiek een poging de concentraties van arbeiders in de steden beheersbaar te houden. Daartoe gaven politici in de negentiende eeuw de opdracht om het platteland middels (spoor)wegen beter toegankelijk te maken (De Meulder & Vandenbroucke, 2004, pp. 123-125). Door middel van financiële overheidssteun in de vorm van bijvoorbeeld subsidies, hypotheekrenteaftrek en fiscale vermindering van verplaatsingskosten voor forensen stimuleerde de overheid privaat eigendom op het platteland (Verbeek et. al., 2010, pp. 4-5). Zodoende ontstond er op grote schaal suburbanisatie.

De afwezigheid van ruimtelijk beleid in die tijd zorgde voor een relatief ongestructureerde suburbanisatie (De Decker, 2008, p. 157). Voortkomend uit een zekere mate van padafhankelijkheid werden de bestaande lintstructuren zo versterkt (De Decker, 2011a, pp. 1637-1640). Na de Tweede Wereldoorlog zetten deze patronen zich voort toen de middenklasse zich op grote schaal een eigen eengezinswoning met tuin kon veroorloven in de buitenstedelijke gebieden (Bervoets & Heynen, 2013, pp. 358-359).

Met de komst van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in 1962 werd een eerste poging gedaan om het verspreide suburbanisatiepatroon te beïnvloeden. Het echte keerpunt in de ruimtelijke ordening van Vlaanderen was de introductie van de bodembestemmende gewestplannen vanaf 1970. Hiermee creëerde de overheid juridische instrumenten om de ruimtelijke organisatie van de maatschappij te sturen. In de praktijk werden deze plannen vanaf eind jaren zeventig goedgekeurd (De Decker, 2008, p. 163; Verbeek et. al., 2010, p. 5). Toch werden deze niet ingezet om de bestaande lintstructuur te wijzigen, zoals hier op basis van twee regelingen eruit wordt toegelicht. Het gaat om de 'zoning' en de 'opvulregel'. Door middel van zoning werd de bestaande lintbebouwing in de plattelandsgebieden institutioneel verankerd als 'woonzone met landelijk karakter'. Daarmee ontstond een voorraad potentiële residentiële percelen (Verbeek et. al., 2010, p. 5). Voor gebieden die niet gedefinieerd werden als 'woonzone' gold de 'opvulregel'. Dit betekende dat er alleen bij hoge uitzondering en onder specifieke condities gebouwd mocht worden. Toen in 1993 deze regel werd afgeschaft, hadden 20 jaar bouwen volgens bovenstaand concept, geleid tot een (verdere) ontwikkeling van de lintstructuur van het Vlaamse landschap (Verbeek et. al., 2010, p. 5). In 1997 werd met de introductie van het Structuurplan voor Vlaanderen een poging gedaan de suburbanisatietrend te keren en de open ruimtes in het gewest te behouden, al is het resultaat ervan weinig merkbaar in de ruimtelijke inrichting (Bervoets & Heynen, 2013, p. 363). Momenteel lijkt de historische suburbanisatiestructuur nog altijd van invloed op de Vlaamse ruimtelijke ontwikkeling. Poelmans & Van Rompaey (2009) concluderen bijvoorbeeld dat er voornamelijk gebouwd wordt op die plekken waar al bebouwing is en dat bestaande wegen en verbindingen bebouwing aantrekken. Hierdoor vormt de lintvormige suburbane bebouwing steeds meer een 'corridor' tussen stedelijke gebieden.

2.6 Mismatch A: doorstroming op de woningmarkt

De *mismatch* omtrent de doorstroming op de woningmarkt kent een aantal oorzakelijke dimensies, waaronder het woningaanbod, de financiële situatie van particulieren en de wooncultuur, in het bijzonder die in de latere levensfasen. Deze dimensies worden hierna achtereenvolgens besproken, evenals een oplossing die hiervoor wordt aangedragen, namelijk het opsplitsen van woningen.

Het suburbanisatiepatronen en het primaat van eigenwoningbezit zijn in Vlaanderen nauw met elkaar verbonden (De Decker, 2008, p. 156). Het individueel eigenaarschap van woningen kreeg vanaf 19^e eeuw beleidsprioriteit en geldt nog altijd als een belangrijk kenmerk van de Vlaamse woningmarkt. (Meeus et. al., 2011, p. 295). Vanaf 1960 bezat meer dan de helft van de bevolking een eigen woning (De Decker, 2008, p. 156). Ook de huidige woningmarkt laat zich typeren door een relatief hoge mate van eigen woningbezit en relatief veel eengezinswoningen. Van de woningen is 74 procent in eigen bezit. Bovendien bestaat 79 procent van de huizenvoorraad uit eengezinswoningen. Van de eengezinswoningen is 42 procent vrijstaand, waarvan het perceeloppervlakte regionaal gemiddeld tussen de 20 en 30 hectare ligt. In heel Vlaanderen is 6 procent van de huizenvoorraad sociale woningbouw. Private huurwoningen beslaan 18 procent van het marktaandeel (Bervoets & Heynen, 2013, p. 361; Winters, 2012, p. 2). Volgens De Decker (2008, p. 156) is privaat huren voor veel Vlamingen geen betrouwbaar alternatief voor kopen, omdat de huurprijzen voor nieuwe contracten weinig gecontroleerd zijn, de kwaliteitseisen die wettelijk aan huurwoningen worden gesteld minimaal zijn en de prijskwaliteitverhouding van sommige woningen ondermaats is.

Hoewel bovenstaande het primaat van het eigen woningbezit illustreert, is enige nuance op zijn plaats. Ook de financiële situatie van particulieren is van belang bij het al dan niet kopen van een woning. Tegenwoordig vormt werkonzekerheid bijvoorbeeld een beperkende factor bij het kopen

van woningen. Ook zijn de afbetalingsrisico's in de perceptie van potentiële kopers gestegen en gedurende de crisis stelden banken strengere voorwaarden aan het verstrekken van hypotheek. Mogelijk zal dit bijdragen aan een veranderende verhouding tussen koop- en huurwoningen op de woningmarkt (Meeus et. al., 2011, p. 159). Niettemin maken fiscale voordelen het aantrekkelijk om bij voldoende vermogen toch de koopwoning boven de huurwoning te verkiezen. Onderzoek van Winters (2012) laat zien dat van het totale Vlaamse woningbudget 60 procent van de subsidies bestemd is voor huiseigenaren, tegenover 34,8 procent voor de sociale huursector en 5,2 procent voor de private huursector (Tabel 2.2). Daarnaast zijn er jaarlijks opgeteld €1.397.200.000 aan fiscale voordelen beschikbaar voor eigenaren in heel België. Zij concludeert dat sinds de staatshervorming in 1980, waarbij het woningbeleid van federaal naar Vlaams niveau is herschaald, politici en beleidsmakers hebben aangestuurd op beleid dat het primaat van particulier woningbezit heeft gestimuleerd. Daarnaast geldt dat er bij de subsidiëring van het particulier woningbezit sprake is van een 'Mattheüs-effect', waarbij midden- en hoge inkomens profiteren van subsidies en woningbeleid die bedoeld zijn voor lagere inkomensgroepen (De Decker et. al., 2011; Winters, 2012, pp. 7- 8).

	Beschikbaar budget in miljoenen euro's	% of beschikbare budget voor wonen
Subsidies voor eigenaren	519,6	60,0
Subsidies voor sociale huursector	300,9	34,8
Subsidies voor private huursector	44,7	5,2
Totaal	865,2	100

Bron: Winters, 2012, p. 7

De kenmerken van de woningmarkt en de financiële situatie van individuen zijn nauw verweven met de wooncultuur, een andere oorzaak van het ontstaan van de *mismatch*. Hoewel Den Decker (2011b, p. 46) opmerkt dat er binnen het Vlaamse woonmilieu veel differentiatie bestaat, vooral op individueel niveau, worden hierna kort drie algemene kenmerken voor de Vlaamse wooncultuur beschreven. Allereerst geldt dat het kopen van een woning als een relatief definitieve beslissing wordt beschouwd. Het is, met andere woorden, iets voor de lange termijn. Daarom wordt de locatie van de woning belangrijk gevonden en wordt er afgewogen of de locatie ook bestendig is voor andere levensfasen. Mensen vragen zich bijvoorbeeld af of ze er op termijn hun kinderen willen grootbrengen en grijpen daarbij terug op hun eigen ervaringen als kind (Meeus et. al., 2011, p. 143). Het teruggrijpen op de eigen ervaring vormt ook de aanleiding tot het tweede kenmerk, namelijk dat de woonervaring bij het verlaten van het ouderlijk huis vaak laag is, met als gevolg dat het ouderlijk woongedrag wordt gekopieerd. De eigen woonervaring die men tijdens het opgroeien heeft gehad, geldt voor starters als een belangrijk referentiepunt bij het zoeken naar een woning die aan de wensen voldoet. Huidige starters zijn veelal in suburbane gebieden opgegroeid, de verwachting is daarom dat zij ook in deze gebieden op zoek gaan naar een woning. Ook de voorkeur voor een koopwoning ten opzichte van een huurwoning is vaak al in de opvoeding meegegeven. Anderzijds moet worden opgemerkt dat er ook mensen zijn die zich expliciet afzetten tegen de woonvoorkeuren van hun ouders (Meeus et. al., 2011, p. 146). Het derde kenmerk is dat als mensen eenmaal woningeigenaar zijn, zij strategieën ontwikkelen om zo lang mogelijk eigenaar van die woning te blijven (Meeus et. al., 2011, pp. 295-296). Dit laatste is in het bijzonder relevant in het kader van de vergrijzing. Ook ouderen willen steeds vaker zo lang mogelijk in hun eigen woning en woonplaats blijven wonen. In Vlaanderen is dit voor 77,9% van de zestigplussers een wens (De Witte et. al., 2012).

Met name in de latere levensfasen zorgt deze 'thuiswoonwens' voor een *mismatch* op de woningmarkt, omdat de woningen hierdoor 'onderbewoond' raken. Er wonen dan minder mensen dan de (slaapkamer)capaciteit van de woning groot is. In Vlaanderen is momenteel 50 procent van de eengezinswoningen onderbewoond (Bervoets & Heynen, 2013, p. 364). Enerzijds heeft dit te maken met de ouderen die in gezinswoningen blijven wonen nadat hun kinderen de deur uit zijn, anderzijds heeft dit te maken met een daling van het gemiddeld aantal personen per huishouden (Bervoets &

Heynen, 2013, p 364; Ryckewaert et. al., 2012). De SVR (2011, pp. 178-180) voorziet een toename in huishoudens van 30% tussen 2008 en 2030. De toename is relatief gelijkmatig verspreid over de Vlaamse gemeenten, al groeien verstedelijkte gebieden enigszins harder dan landelijke gebieden. Slechts in 8 van de 307 gemeenten wordt een huishoudenskrimp voorspeld. Overigens hebben jongeren, ook zonder het ideaal van een groot gezin, wel de wens om op termijn een vrijstaand huis te bezitten (De Decker, 2011b, p. 5). Kortom, er is sprake van onderbewoning van met name gezinswoningen door oudere leeftijdsgroepen, die ook door jongere leeftijdsgroepen bewoond zouden willen zijn, ook al is hun huishoudensgrootte vaak kleiner dan de wooncapaciteit waarover deze huizen beschikken.

Het opsplitsen van woningen is een veel voorgestelde oplossing voor het probleem van onderbewoning (Bervoets & Heynen, 2013, pp. 367-369, 379). Onderzoek van Bervoets & Heynen (2013) brengt diverse punten van kritiek hierop naar voren. Allereerst zijn architecten en projectontwikkelaars van mening dat vrijstaande eengezinswoningen niet geschikt zijn voor opsplitsing, vanwege hun initiële ontwerp. Het ombouwen zou onrecht doen aan de oorspronkelijke architectuur. Bovendien zal de kwaliteitsstandaard met betrekking tot bijvoorbeeld geluidsisolatie bij opsplitsing moeilijk te behouden blijven (Bervoets & Heynen, 2013, p. 367). Kritiek op het opsplitsen bestaat ook op andere vlakken. Zo zou dit in de stad beter mogelijk zijn dan op het platteland, omdat de woningvraag daar anders is en er een cultuurverschil bestaat in de waardering van typen woningen. In de stad zouden tot appartementen omgebouwde woningen aantrekkelijk kunnen zijn voor starters en zijn in koten (kamers) opgesplitste woningen populair onder studenten. Op het platteland zou vestiging een meer permanent karakter hebben dan in de stad, met de vraag naar relatief grotere, niet-opgesplitste gezinswoningen tot gevolg (Bervoets & Heynen, 2013, p. 368). Daarnaast blijven ouderen in eerste instantie liefst zo lang mogelijk thuis wonen, maar als die situatie niet houdbaar is, prefereren zij het verhuizen naar een locatie waar ook de voorzieningen dichtbij zijn, boven het opsplitsen van de eigen woning om er zo toch te kunnen blijven wonen (Bervoets & Heynen, 2013, p. 368). Voorts geldt dat het opsplitsen van huizen een onbekend en daarom mogelijk onbemind concept is bij burgers, en ook bij de banken. Er is bijvoorbeeld geen eenduidigheid over de consequenties van het opsplitsen voor de eigendomsrechten en de hypotheekmogelijkheden (Bervoets & Heynen, 2013, pp. 369-370). Ten slotte geldt dat het opsplitsen door bewoners van sommige buurten, alsook door lokale overheden, soms wordt gezien als een bedreiging voor de buurt. De angst leeft dan dat de komst van inwoners uit andere sociaal-economische klassen en de fysieke veranderingen van de woningen, de lokale identiteit zouden kunnen bedreigen. (Bervoets & Heynen, 2013, p. 369-379).

Kortom, het probleem van de doorstroming op de woningmarkt kent meerdere dimensies die met elkaar samenhangen. De invloed van beleid kan daarom moeilijk eenduidig worden bepaald. Wel blijkt dat de structuur van de woningmarkt, de Vlaamse wooncultuur en de individuele kenmerken van ouderen, factoren vormen waarop het beleid van invloed kan zijn. Ook is gebleken dat Vlaamse ouderen niet koste wat kost vasthouden aan het verblijf in de eigen woning, maar dit het liefst wel zo lang mogelijk blijven doen. Zoals al bleek bij de introductie van de term *ageing in place*, is niet alleen de woning van belang voor de mogelijkheid om in de eigen woonplaats oud te worden, maar ook het voorzieningenaanbod. Dit centraal in de volgende paragraaf.

2.7 Mismatch B: voorzieningenallocatie

Spina & Menec (2013, pp. 5-6) vatten het probleem rondom de bestendigheid van woonomgevingen bij vergrijzing als volgt samen: *'as people age, they not only require more housing options but also transportation, shopping facilities, and other day-to-day services. In small rural communities, a lack of many of these services creates serious problems for local governments in meeting the needs of older people.'* Door de lage bevolkingsdichtheid komt de publieke en commerciële infrastructuur van suburbane en rurale gebieden onder druk te staan (Bervoets & Heynen, 2013, p. 368). De problematiek in gebieden met verspreide woonpatronen concentreert zich rondom de factoren locaties van woningen, locatie van het voorzieningenaanbod en de transportmogelijkheden daartussen. Hierna worden verschillende dimensies van deze *mismatch* besproken in relatie tot deze factoren.

Transportmogelijkheden komen zowel door de fysieke problemen die gepaard gaan met ouder worden, als door een demografisch beperkt draagvlak voor openbaar vervoer en de Vlaamse autocultuur, onder druk te staan. Hierdoor kan het voorkomen dat ouderen niet meer zelfstandig in hun levensbehoefte kunnen voorzien en/of dat hun sociale participatie afneemt (Menec et. al., 2011, p. 485). Dat begint met het feit dat ouder worden effect heeft op het mobiliteitsgedrag van mensen. Ongeveer een derde van de Vlaamse vijfenzestigplussers wordt in zijn/haar bewegingsvrijheid beperkt door een fysieke beperking. Dit heeft consequenties op de mogelijkheden tot verplaatsing, waardoor de kwaliteit van de woonbuurt aan belang wint. Deze ouderen zijn vanwege hun afnemende actieradius voor bepaalde diensten immers aangewezen op de woonbuurt (Myncke & Vanderkeckhove, 2007, pp. 66-69). De Administratie voor Planning en Statistiek (2005, pp. 40-41) liet onderzoek doen naar het verplaatsingsgedrag van Vlaamse ouderen. Daaruit bleek dat de auto het belangrijkste vervoersmiddel is voor de vrijetijdsactiviteiten van vijfenzestigplussers. Naarmate de leeftijd stijgt, nemen ouderen echter steeds meer als passagier en steeds minder als bestuurder plaats. Waar vijfenzestigplussers nog 32 procent van de vrijetijdsritjes als bestuurder uitvoeren, is dit nog 15 procent voor de vijfenzeventigplussers. Voor 42 procent van de vrijetijdsverplaatsingen wordt gebruikgemaakt van de fiets of de 'benenwagen'. Het aandeel te voet gaan stijgt echter naarmate de leeftijd stijgt. Vijfenzestigplussers vinden openbaar vervoer belangrijker dan mensen jonger dan vijfenzestig. Samen met de groep jongeren van 18-24 jaar vormt de groep vijfenzeventigplussers de grootste gebruikersgroep van het openbaar vervoer.

Bij het vraagstuk van de toegankelijkheid van voorzieningen, speelt bovendien de bereikbaarheid van voorziening een rol. De bereikbaarheid is afhankelijk van de locatie, de fysieke infrastructuur, de wijze waarop die gebruikt kan worden en de hulpbronnen waarover ouderen beschikken om gebruik te maken van deze infrastructuur. Eerder genoemde factoren van invloed zijn de beschikking over een auto, de aanwezigheid van een mobiel sociaal netwerk en de aanwezigheid en kwaliteit van openbaar vervoer (Comber et. al., 2011, pp. 7-11; Myncke & Vandekerckhove, 2007, pp. 66-73). In suburbane gebieden met een relatief lage residentiële dichtheid en een beperkt aantal locaties waarop voorzieningen worden aangeboden, is de beschikking over deze hulpbronnen van relatief groter belang dan in andere gebieden (Ballas et. al., 2012, p. 2; Boussauw & Witlox, 2010, pp. 339-342). Ook Menec et. al. (2011, p. 485) onderstrepen het belang van sociale netwerken bij de mobiliteitsvraagstukken van ouderen. Individuen die niet langer zelf kunnen autorijden zijn namelijk op familie en vrienden aangewezen of op het openbaar vervoer, dat in suburbane gebieden vaak relatief beperkt ontwikkeld is. Bovendien kan de kwaliteit van het openbaar vervoer het gebruik ervan door ouderen in de weg staan. Beleid kan deze mobiliteitsvraagstukken beïnvloeden door bijvoorbeeld de beschikbare transportopties kwantitatief of kwalitatief te veranderen. Maar ook andere, meer indirecte manieren behoren tot de mogelijkheden. In delen van Canada zijn er bijvoorbeeld belastingvoordelen voor mensen die vrijwilligerswerk doen. Dit vrijwilligerswerk wordt door sommigen ingevuld met het vervoeren van oudere mensen. Ook in Nederland (en Vlaanderen) organiseren veel gemeenten lokaal ouderenvervoer met busjes die gereden worden door vrijwilligers, en worden er op sommige plaatsen mobiele voorzieningen ingezet, zoals de bibliotheekbus (Vader et. al., 2008, p. 62).

De voorzieningenmismatch is in het bijzonder relevant bij de allocatie van ouderenzorg. Uit diverse onderzoeken is namelijk gebleken dat de gezondheid, behalve een primaire levensbehoefte, een van de belangrijkste factoren is die de tevredenheid van ouderen met hun leven bepalen. Met het ouder worden, ervaren veel mensen steeds vaker problemen met de gezondheid, waardoor de zorgvraag stijgt. De betaalbaarheid van de gevraagde zorg komt echter onder druk te staan door de vergrijzing. Immers, een groot deel van de zorg wordt publiek gefinancierd en het aandeel mensen dat niet meer werkt en relatief veel zorg behoeft, neemt toe, terwijl het aandeel mensen dat wel werkt en relatief weinig zorg behoeft, afneemt (Borghesi & Vercelli, 2010, pp. 222-223; Huppert, 2006; Palmore, 1969). Tegelijkertijd speelt de al eerder besproken wens van ouderen om zo lang mogelijk thuis te blijven wonen. Het vraagstuk van de betaalbaarheid van de zorg en de woonwensen van ouderen kunnen elkaar aanvullen, omdat het leveren van zorg aan huis soms goedkoper is dan het opnemen van mensen in ziekenhuizen of verzorgingscentra. Met dit extramuraliseren van de zorg, evenals met het aanspreken van vrijwilligers en mantelzorgers, kunnen overheden proberen de problemen

rondom betaalbaarheid te ondervangen (Komp, 2010, pp. 98-116; Myncke & Vandekerckhove, 2007, pp. 70-72, 100-101; Vader et. al., 2008, pp. 33-34, 44). Niettemin voorziet het KCE voor Vlaanderen in 2025 een toename in de residentiële zorgbehoefte van 32% (KCE, 2011). Hierbij komen de ouderen (permanent) naar de zorgvoorziening toe. Een concept dat ontwikkeld is om in deze situatie enige uitkomst te bieden is dat van de woonzorgcentra en woonservicegebieden. Hier worden de woon- en zorgvoorziening feitelijk gecombineerd. De populariteit van dergelijke locaties is groot. In heel Vlaanderen stonden er in 2012 109.150 tot 162.629 ouderen op de wachtlijst van dergelijke woonzorgcentra, met gemiddeld 213 wachtenden per voorziening (Van Buggenhout et. al., 2012).

Op lokaal niveau kan de noodzaak tot het aanpassen van het voorzieningenaanbod en zijn bereikbaarheid dus tot een gecompliceerd vraagstuk leiden. Spina & Menec (2013) benoemen in hun onderzoek twee aspecten van de wijze waarop gemeenten hiermee omgaan. Het eerste is dat de aanwezigheid van een relatief groot aandeel jonge mensen kan leiden tot minder aandacht voor voorzieningen voor ouderen in het gemeentelijk beleid (Spina & Menec, 2013, pp. 14-15). In suburbane gebieden die vergrijzen, is het aandeel ouderen relatief groot, wat dus een gunstig effect kan hebben op de initiële beleidsprocessen. Overigens merken Spina & Menec, (2013, p. 9) op dat de aanwas van jonge mensen wel wenselijk voor het voortbestaan van de gemeenschap als zodanig. Het tweede aspect is dat bij onvoldoende draagvlak voor voorzieningen, het samenwerken met nabij gelegen gemeenschappen uitkomst kan bieden. Door het aanbod van voorzieningen in samenwerkende gemeenschappen af te stemmen en goede verbindingen te realiseren, hoeft niet elke gemeenschap elke voorziening te realiseren (Spina & Menec, 2013, p. 10). Kleine gemeenschappen die in de buurt van een urbaan gebied liggen, zouden zelfs kunnen volstaan met een goede organisatie van het transport, omdat een groot deel van de voorzieningen van het stedelijke gebied dan door de inwoners van de suburbane gemeenschap zou kunnen worden gebruikt (Spina & Menec, 2013, p. 11).

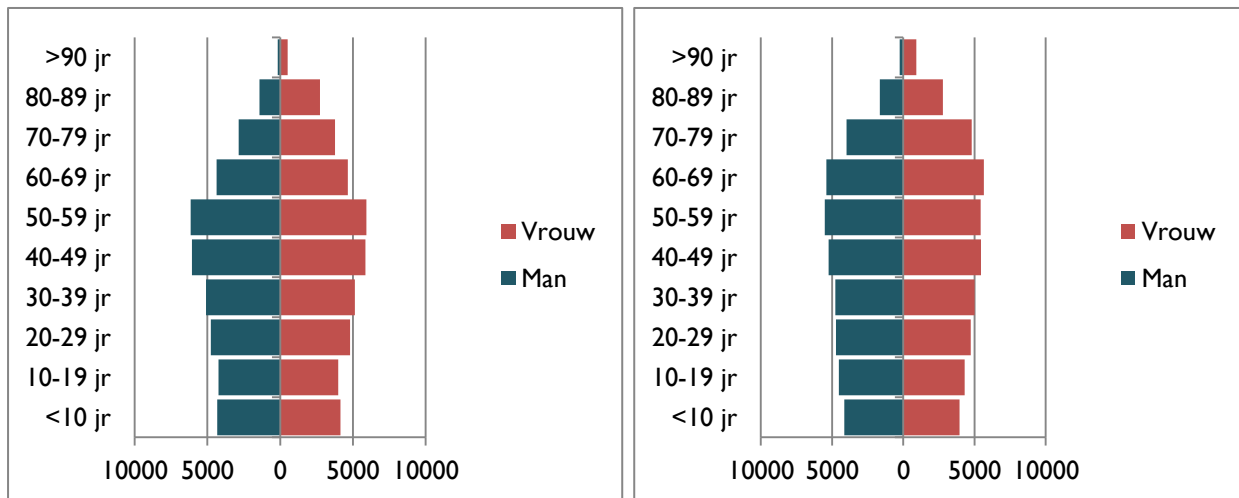
Kortom, ook het vraagstuk van het voorzieningenaanbod is een meerdimensionaal probleem, waarbij verschillende factoren met elkaar samenhangen. Relevante bevindingen zijn dat de mobiliteit van ouderen steeds beperkter wordt en hun voorzieningenbehoefte verandert. In het bijzonder die op het gebied van zorg. In rurale gebieden zijn de mobiele hulpbronnen waarover ouderen beschikken relatief belangrijk, vanwege de beperktere bereikbaarheid van voorzieningen. Gemeenten kunnen op diverse manieren via hun beleid het voorzieningenaanbod sturen, waarbij oplossingen voor problemen soms buiten de grenzen van de gemeenten liggen en samenwerking daardoor wenselijk kan zijn.

2.8 De mismatches in Aalst

In dit onderzoek staat de casus 'Aalst' centraal. Nu een meer algemeen beeld is geschetst van de oorzaken en gevolgen van vergrijzing in de Vlaamse context, kan specifiek naar de gemeente Aalst worden gekeken⁴. Aan de bevolkingspiramides is te zien dat ook deze Vlaamse gemeente een vergrijzingsgolf te wachten staat (figuren 4 en 5). Ten opzichte van 2014 is in 2030 de 'bovenkant' van de piramide naar verwachting groter. Het aandeel ouderen neemt toe ten opzichte van het aandeel jongeren en ook het absolute aantal mensen jonger dan 50 zal in 2030 lager zijn dan in 2014. Vergeleken bij andere Vlaamse gemeenten is de verwachte hevigheid van de vergrijzing relatief gemiddeld (figuur 3, zie blz. 18). In de suburbane gebieden van de gemeente, dit zijn de gebieden aan de randen van de kaart, wordt echter een relatief sterke groei van het aandeel ouderen verwacht (figuur 6). De oranje en rode vlakken nabij het centrumgebied, midden/onder op de kaart, zijn onder andere te verklaren door de aanwezigheid van bejaardencentra en rusthuizen. De vergrijzing en de toenemende grijze druk zijn bovendien niet in elke wijk gelijkaardig. In de stedelijke wijken van de stad Aalst, dat zijn Aalst Linkeroever en Aalst Rechteroever, zal de grijze druk naar verwachting lager zijn dan in de andere kernen en de buitengebieden (Stad Aalst, 2013, pp. 8-12; Vlaamse Overheid, 2011).

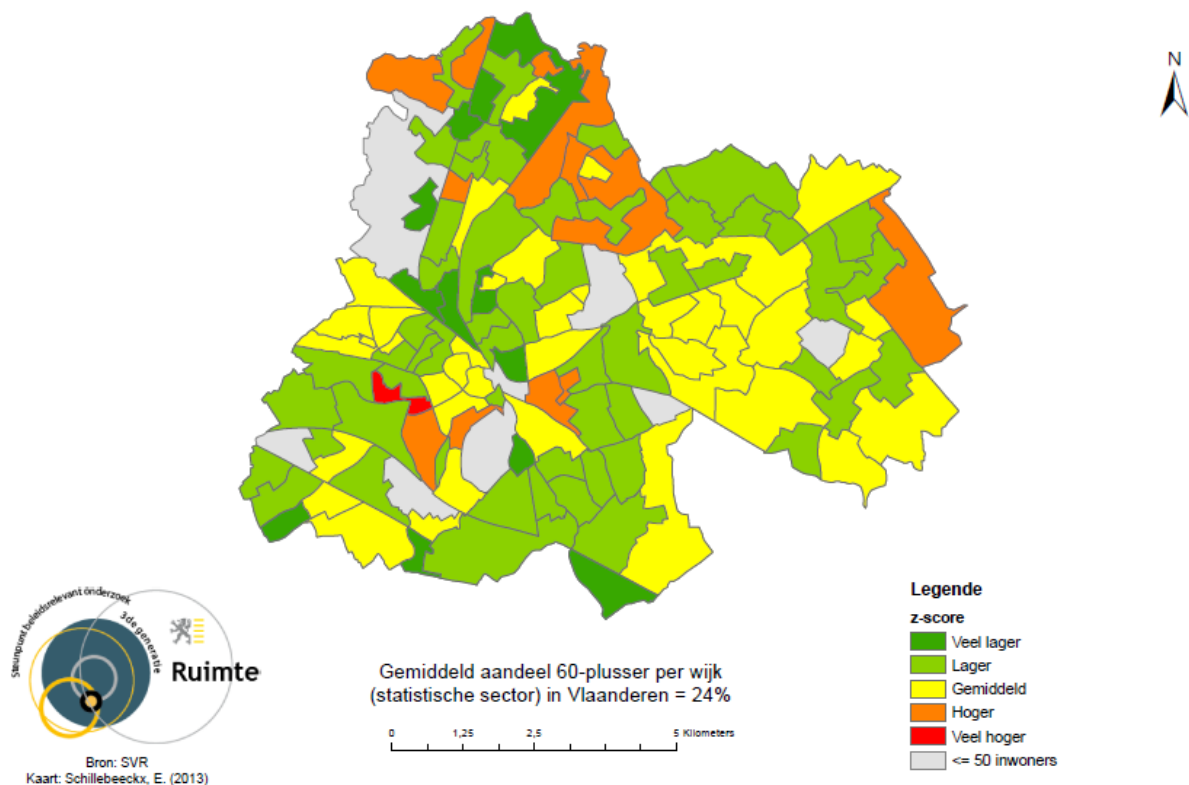
⁴ De beschikbaarheid van studies in dit onderzoeksgebied is laag vergeleken bij onderzoeken die op internationaal, nationaal of Vlaams niveau zijn gedaan. Daarom is deze paragraaf niet alleen gebaseerd op bestaande onderzoeksrapporten en indicatoren, maar ook op statistisch materiaal over de gemeente zelf.

Figuren 4 en 5 Bevolkingsopbouw gemeente Aalst naar leeftijd en geslacht in 2014 (links) en 2030 (rechts), conform verwachting



Bron: Lokalestatistieken.be, 2014. Gegevens bewerkt door auteur.

Figuur 6 Gemiddelde aandeel 60-plussers per wijk ten opzichte van het Vlaamse gemiddelde, in Aalst⁵ in 2010⁶



Bron: Schillebeeckx, 2013

⁵ Technisch gezien valt er op de kaart aan te merken dat de categorieën in de legenda weinig gedetailleerde informatie verschaffen. De categorieën zijn gebaseerd op Z-scores, waarmee de gestandaardiseerde afwijking ten opzichte van het gemiddelde wordt aangeduid. Niettemin geeft deze kaart een indicatie van waar op dit moment een relatief groot aandeel 60-plussers woont, en gegeven een wooncultuur waarin zeker op latere leeftijd weinig verhuisd wordt, toont het gebieden waar de vergrijzing mogelijk bovengemiddeld hevig zal zijn.

⁶ Op wijkniveau zijn er geen prognoses voor de vergrijzing. De kaart is daarom gemaakt op basis van recente data.

Voor wat betreft de eerste *mismatch* kan geconstateerd worden dat er ook in Aalst sprake is van een situatie die de *mismatch* in de hand zou kunnen werken. In de suburbane gebieden van de gemeente Aalst is sprake van een hoge mate van eigenwoningbezit (tabel 2.3). Waar het eigenwoningbezit in de stedelijke gebieden van Aalst varieert van 69,8% van de woningen tot 76% van de woningen, is dit in de suburbane gebieden tussen de 85,4% en de 93,4%. De verhuiscapaciteit van de Aalstenaren is in de suburbane gebieden bovendien lager dan in de stedelijke gebieden en bovendien zijn mensen jonger dan 35 en gezinnen met kinderen meer verhuiscapaciteit dan andere leeftijdscategorieën en andere typen huishoudens (Stad Aalst, 2013, pp 28-29; Vlaamse Overheid, 2011). Daaruit kan worden afgeleid dat de ouderen van Aalst waarschijnlijk tot de minder verhuiscapaciteit bevolking behoren.

Voor wat betreft de tweede *mismatch* kan ook geconstateerd worden dat er in Aalst sprake is van een situatie die het ontstaan van deze *mismatch* mogelijk maakt. Het stedelijk gebied van Aalst heeft met 2226 inwoners per vierkante kilometer relatief de grootste bevolkingsdichtheid, gevolgd door Erembodegem. Tezamen woont in deze kernen ongeveer 65% van de bevolking van Aalst. De rest is verdeeld over de overige 7 kernen, waar de bevolkingsdichtheid relatief laag is (tabel 2.4) (Stad Aalst, 2013, p. 9). Door de lage bevolkingsdichtheid in de suburbane kernen, is er de potentiële bedreiging dat drempelwaarden voor voorzieningen in deze gebieden niet gehaald worden en dat voorzieningen daardoor niet (langer) kunnen bestaan. Dit kan bijdragen aan de ruimtelijke *mismatch* op het gebied van voorzieningen. Het merendeel van de voorzieningen bevindt zich momenteel al in de stedelijke gebieden van Aalst, wat logisch is vanwege het hogere inwonersaantal aldaar, maar wat tegelijkertijd het voorgaande bevestigt (Agentschap voor Binnenlands Bestuur/SVR, 2014 pp. 43-51, 73-106). Bewoners van suburbane gebieden zijn voor het gebruik van een aantal voorzieningen dus aangewezen op vervoer tussen de woonkern en de voorziening. Zoals hierboven al vermeld werd, is het aandeel ouderen in de suburbane gebieden groter dan in de stedelijke gebieden. Door hun afnemende fysieke mogelijkheden zijn juist zij waarschijnlijk gemiddeld beperkter in hun mobiliteit. In combinatie met het draagvlakprobleem resulteert dit in een situatie van waaruit de *mismatch* kan ontstaan.

	Eigen woning	Private huurwoning	Sociale huurwoning
Aalst Linkeroever (stedelijk)	69,8	27,4	2,7
Aalst Rechteroever (stedelijk)	76,0	14,0	10,0
Erembodegem (suburbaan)	85,4	14,2	0,4
Faluintjes ⁷ (suburbaan)	93,4	6,0	0,6
Hofstade/Gijzegem (suburbaan)	86,0	12,3	1,7
Niewerkerken (suburbaan)	87,6	12,4	Onbekend
Totaal	80,1	16,3	3,6

Bron: Vlaamse Overheid, 2011

	Bevolkingsdichtheid (inwoners per vierkante kilometer)
Aalst	2226
Baardegem	305
Erembodegem	1008
Gijzegem	697
Herdershem	483
Hofstade	878
Meldert	325
Moorsel	499
Niewerkerken	804
Totaal	1025

Bron: Stad Aalst, 2013, p. 9

⁷ Met de 'Faluintjes' worden de kernen Moorsel, Meldert, Baardegem en Herdershem bedoeld (Stad Aalst, 2013, p. 9).

2.9 Conclusie

In dit hoofdstuk werd duidelijk hoe vergrijzing ontstaat en welke maatschappelijke gevolgen eruit voortkomen. Het gaf daarmee een antwoord op de vraag wat de oorzaken en kenmerken van de ruimtelijke *mismatches* in Vlaanderen en Aalst zijn. Net als in andere landen, wordt ook in Vlaanderen de vergrijzing voornamelijk verwacht door onder andere een hogere levensverwachting, een dalend geboortecijfer en de aanwezigheid van een generatie babyboomers (zie ook de vergelijkende *case study* in bijlage 1). Kenmerkend voor Vlaanderen is dat de daaruit voortkomende problematiek gerelateerd kan worden aan het specifieke suburbanisatiepatroon. Door de verlinting van het landschap, de verspreide woonpatronen en een wooncultuur die sterk gericht is op het verwerven van een vrijstaande woning in suburbaan gebied, hebben de ruimtelijke *mismatches* die voortkomen uit de vergrijzing in de Vlaamse suburbane gebieden een specifiek karakter. De eerste *mismatch* betreft een gebrek aan doorstroming op de woningmarkt, omdat mensen het liefst zolang mogelijk in de eigen woning blijven. Vanaf het moment dat de kinderen de deur uit zijn, blijft het huis dan feitelijk onderbewoond. De woning heeft immers capaciteit voor grotere huishoudens, voor wie de woning nu bezet blijft. Tegelijkertijd zijn de woningen vaak niet aangepast op de specifieke behoeften van ouderen. De tweede *mismatch* die in verband kan worden gebracht met het suburbanisatiepatroon is het probleem rondom de organisatie van een kwalitatief en kwantitatief voldoende voorzieningenaanbod. Door de verspreide woonpatronen is het draagvlak voor voorzieningen laag, terwijl de mobiliteit van ouderen afneemt, waardoor het lastiger is om te reizen naar plaatsen waar die voorzieningen wel worden aangeboden. In de suburbane gebieden van Aalst worden met het oog op het huidige nederzettingpatroon en de voorspelde vergrijzing beide problemen verwacht. De vergrijzing zal er naar verwachting relatief hevig zijn, wat bepalend is geweest voor de keuze voor deze onderzoekscasus.

In het empirisch deel van het onderzoek (zie hoofdstukken 6 en verder) zal worden vastgesteld hoe de *mismatches* die in dit hoofdstuk centraal stonden, kunnen worden beïnvloed door het beleid op de verschillende beleidsniveaus, en dat van Aalst in het bijzonder. De volgende hoofdstukken gaan echter eerst in op de theoretische benadering van de *mismatches* vanuit een bestuurskundig en institutioneel perspectief. Daartoe geeft het volgende hoofdstuk eerst een toelichting op de bestuurlijke context van België.

3 Vergrijzing in de Vlaamse bestuurs- en beleidscontext

3.1 Inleiding

Alvorens theoretisch te bepalen hoe de doorwerkingsbenadering gebruikt kan worden om de aanpak van de *mismatches* inzichtelijk te maken, is een verdieping in de Vlaamse beleidscontext noodzakelijk. Daarmee wordt immers duidelijk hoe de taakverdeling binnen de overheid eruitziet, op basis waarvan bij het uitwerken van de doorwerkingsbenadering verwachtingen kunnen worden uitgesproken. De deelvraag die onder dit hoofdstuk ligt, luidt dan ook: *hoe zijn de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende Belgische overheden in de beleidscontext verdeeld?* Vanwege het feit dat het te analyseren beleid in dit onderzoek niet alleen ruimtelijk beleid, maar grotendeels niet-ruimtelijk beleid betreft, is besloten om deze deelvraag niet toe te spitsen op het Vlaamse planningstelsel en de planningcontext, omdat dit een te beperkte weergave van de bestuursstructuur zou geven en omdat sommige ruimtelijke effecten van niet-ruimtelijk beleid buiten het planningstelsel blijven. Daarentegen wordt de bredere bestuurs- en beleidscontext geschetst, om daarin verderop in dit onderzoek de mogelijke ruimtelijke effecten van diverse ruimtelijke en niet-ruimtelijke beleidsdocumenten te positioneren. Het hoofdstuk geeft eerst enkele achtergronden met betrekking tot de totstandkoming en de kenmerken van de huidige bestuursstructuur. Daarin krijgt ook de taakverdeling binnen de overheid een centrale plaats. Daarna gaat het in op de relevantie van deze bestuursstructuur bij beleidsprocessen en geeft het ten slotte een overzicht van de wijze waarop de vergrijzing als de centrale beleidsthematiek van dit onderzoek op de beleidsagenda's is verschenen en aangepakt.

3.2 De huidige bestuursstructuur in wording

In 1993 neemt België na 163 jaar definitief afscheid van de unitaire staatsstructuur en neemt het een federale staatsstructuur aan. De zes staatshervormingen die erop volgden, achtereenvolgens in 1970, 1980, 1988-89, 1992-93, 2001-03 en 2011-12, hebben geresulteerd in de huidige staatsstructuur van het land. De algemene tendens van deze hervormingen was dat er steeds meer taken van de federale overheid naar de regionale overheden zijn gedecentraliseerd en steeds meer taken van de regionale overheden aan lokale overheden zijn overgedragen. Onder regionale overheden worden hier de gewesten en de gemeenschappen verstaan, onder lokale overheden de provincies en gemeenten. De wijzigingen gingen ook gepaard met een hervorming van het financieringsmodel, waarbij de fiscale autonomie van de regionale en lokale overheden toenamen, alsook hun mogelijkheden om eigen belastingen te heffen (Swenden et. al., 2006, pp. 865-868, 870; Van den Wijngaert, 2011, p. 26, 28-29; Vlaamse Overheid, 2013). Het reikt te ver om alle hervormingen hier gedetailleerd te bespreken. Daarom volstaat deze paragraaf met het behandelen van het debat omtrent de meest recente staatshervorming, omdat deze de grootste actualiteitswaarde heeft.

Vanhee & Hondeghem (2010) situeren het debat omtrent de zesde staatshervorming rondom een rapport van de Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid (CEEO) (2009), en de daaruit opgevolgde beleidsaanbevelingen in de beleidsnota Binnenlands Bestuur 2009-2014 (Bourgeois, 2009). De CEEO (2009, p. 23) constateert problemen op het gebied van transparantie, inefficiëntie en ineffectiviteit, wat in alle gevallen geweten wordt aan de fragmentatie aan bevoegdheden, alsook aan de bestuursdichtheid op verschillende beleidsniveaus. In het regeerakkoord van 2009 (Vlaamse Regering, 2009) werd dit probleem volmondig erkend en kwam er een plan voor interne staatshervorming. In hetzelfde jaar verscheen daarom de beleidsnota 'Binnenlands Bestuur 2009-2014'. Hierin werd de kern van de Zesde Staatshervorming overgenomen zoals die in het regeerakkoord was vastgelegd:

'In het bestuurlijk landschap worden we geconfronteerd met een veelheid aan bestuurslagen en instanties die over eenzelfde beleidsmaterie beslissingsbevoegdheid hebben. Deze historisch gegroeide inefficiëntie is een belangrijke factor in de administratieve lastenverhoging naar burgers en bedrijven. Een hergroepering van bevoegdheden dringt zich op, vanuit een breed gedragen partnerschap met de lokale en provinciale besturen. Per beleidssector kijken we na hoe we de huidige versnippering van bevoegdheden over verschillende

bestuurslagen kunnen aanpassen tot meer homogene pakketten en sleuteltaken per bestuurslaag. Deze 'interne staatsvorming' moet per beleidssector opgestart worden met een brede betrokkenheid van alle bestuurslagen' (Vlaamse Regering, 2009, p. 81).

De beleidsnota Binnenlands Bestuur (Bourgeois, 2009, p. 14-15) verbond hieraan twee doelstellingen, namelijk het zorgen voor meer bevoegdheden voor gemeenten en het creëren van mogelijkheden voor sterke gemeenten en democratisch gelegitimeerde lokale samenwerkingsverbanden (Vanhee & Hondeghe, 2010). Deze werden respectievelijk als volgt concreet gemaakt. Bourgeois (2009, pp. 14-15):

- *'De klemtoon van de beleidsvorming ligt bij de gemeenten aan de ene kant en Vlaanderen aan de andere kant.*
- *Er komt een sluitende lijst van provinciale bevoegdheden met een grondgebonden karakter. De provincie krijgt in die beleidssectoren ook een regisserende opdracht.*
- *We komen maximaal tot homogene sleuteltaken per bestuurslaag. Per beleidssector komen slechts twee bestuurslagen tussen in de verschillende processen.*
- *We vereenvoudigen drastisch de vele intermediaire structuren en organen, zowel op Vlaams, provinciaal als lokaal niveau.'*
- *'Vrijwillige fusies van gemeenten worden ondersteund.*
- *Er komt onderzoek naar de mogelijke vorming van nieuwe samenwerkingsverbanden tussen gemeenten.'*

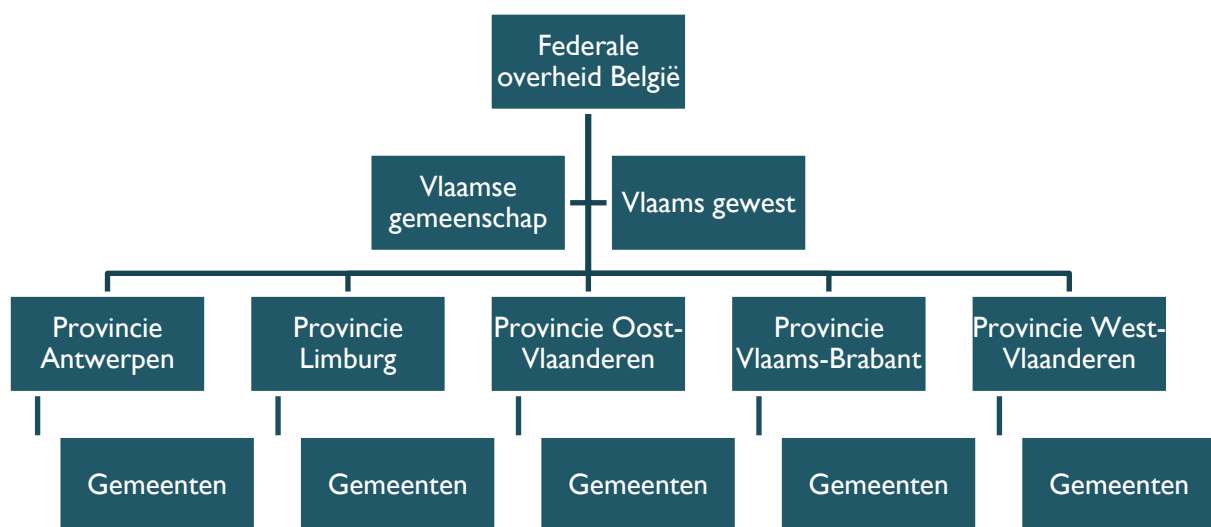
Samenvattend betekent dit dat de gemeenten en de Vlaamse regering een belangrijke rol spelen in de huidige beleidsvormingsprocessen. De federale regering en de provincie zijn op dat gebied minder prominent in beeld. Daarnaast worden acties die de bestuursdichtheid verkleinen, zoals fusies, aangemoedigd vanuit de federale regering. Hetzelfde geldt voor acties om de efficiëntie en transparantie te verbeteren, zoals het formuleren van homogene sleuteltaken. Zodoende hebben de staatsvormingen geresulteerd in de bestuursstructuur zoals Vlaanderen die nu kent.

3.3 Kenmerken van de huidige bestuursstructuur

De huidige bestuursstructuur van Vlaanderen is te typeren aan de hand van schaalniveaus en beleidssectoren. De schaalniveaus zijn weergegeven in figuur 7 (zie volgende pagina). Hierbij dienen drie kanttekeningen te worden geplaatst. Allereerst is het Europese bestuursniveau niet opgenomen in de figuur. Deze valt buiten de scope van dit onderzoek, dat zich concentreert op beleidsdoorwerking binnen de nationale beleidscontext. Doorwerking van Europees beleid naar de nationale beleidscontext is specifiek van aard, onder andere vanwege het feit dat doorwerking van dat beleid ook te maken heeft met de verschillende aard van de institutionele systemen en planningsystemen van de verschillende lidstaten (Dühr et. al., 2010; Spit & Zoete, 2009, p. 127-157, 172-174). Omwille van de gegeven tijd en middelen is deze vorm van doorwerking daarom niet opgenomen in dit onderzoek. Daarnaast bestaat er een duidelijke taakverdeling tussen de Belgische federale overheid en de Vlaamse overheden, alsook tussen de Vlaamse gemeenschap en het Vlaams gewest zelf. Er is dan ook geen sprake van rangorde tussen de federale overheid, de Vlaamse gemeenschap en het Vlaams gewest, maar van afgebakende takenpakketten voor elke overheidslaag. De federale overheid is verantwoordelijk voor zaken als het buitenlandbeleid, defensie, politie en het beheer van de openbare diensten. De gewesten dragen verantwoordelijkheid voor de grondgebonden materie en de gemeenschappen voor de persoonsgebonden materie. Ten slotte geldt dat er behalve deze officiële structuur ook samenwerkingsverbanden tussen bestuurslagen bestaan en tussen partijen binnen een bestuurslaag, bijvoorbeeld tussen gemeenten. De verschillende beleidssectoren worden zichtbaar in de opdeling in departementen en agentschappen. Een departement zorgt voor de beleidsvoorbereiding en beleidsondersteuning van de minister. Een agentschap is voornamelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid. Daarbij worden diverse beleidsdomeinen onderscheiden, die vastgesteld zijn vanuit de nota Beter Bestuurlijk Beleid (2006). Elk beleidsdomein omvat een strategische adviesraad, belast met het uitbrengen van beleidsadviezen, en een ministerie, belast met de beleidsvoorbereiding en -bepaling. De ministeries

zijn onder te verdelen in departementen, Intern Verzelfstandigde Agentschappen (IVA) en extern Verzelfstandigde Agentschappen (EVA). De agentschappen vormen afgezonderde rechtspersonen en zijn intern wanneer zij binnen de eigen publieke structuur worden gevormd en extern wanneer zij in samenwerking met partners worden gerealiseerd. Waar de departementen zich vooral richten op beleidsvoorbereidende handelingen, richten de agentschappen zich voornamelijk op beleidsuitvoerende handelingen (Vlaamse Overheid, 2014a). Deze indeling heeft echter uitsluitend betrekking op de federale, gewestelijke en gemeenschappelijke overheid. De provinciale en gemeentelijke overheden zijn actief in alle beleidsdomeinen voor zover die relevant zijn voor hun grondgebied en schaalniveau, omdat hun verantwoordelijkheden grotendeels niet functioneel bepaald zijn, maar territoriaal zijn vastgesteld. Het kan voorkomen dat op deze bestuursniveaus daarom sprake is van een andere indeling in beleidsdomeinen dan op hogere schaalniveaus.

Figuur 7 Schematische weergave bestuurlijke structuur⁸ Vlaanderen



Bron: Vlaamse Overheid, 2014a. Bewerking door auteur.

De provincies bestaan uit een gekozen provincieraad, die vervolgens een deputatie van zes gedeputeerden vaststelt. Zij zijn belast met het dagelijks provinciaal bestuur. De gouverneur, een commissaris van de Vlaamse en federale regering, houdt het administratieve toezicht. De gemeenteraden zijn politiek verantwoordelijk voor beleidskeuzes die in de gemeenten genomen worden. Het college van (een democratisch gekozen) burgemeester en schepenen vormt het dagelijks bestuur van de gemeente en is daarom betrokken bij de voorbereiding en uitvoering van de door de gemeenteraad vastgestelde keuzes. Het college is daarmee in hoge mate bepalend voor de invulling van het beleid. Een bijzondere positie in de lokale bestuursorganen wordt ingenomen door de Openbare Centra voor het Maatschappelijk Welzijn (OCMW's). Zij hebben de opdracht om 'aan elke persoon die er behoefte aan heeft en ongeacht zijn vermogenstoestand, diensten of hulp te verstrekken of te doen verstrekken op sociaal, op sociaal-medisch en op medisch gebied' (Agentschap voor Binnenlands Bestuur, 2014). Het zijn publieke instellingen die een eigen rechtspersoonlijkheid vormen, maar die gezamenlijk met de gemeenten sociaal beleid opstellen en uitvoeren. De voorzitter van het OCMW maakt bovendien deel uit van het schepencollege (Van den Wijngaert, 2011, pp. 55-56).

⁸ Het betreft hier expliciet de bestuursstructuur van Vlaanderen, niet die van Wallonië. De federale regering staat boven beide gebieden, daarna splitst het zich op in een Vlaamse en een Waals bestuur. Hier is dus alleen het Vlaamse bestuur weergegeven.

De laatste twee decennia is de discussie rondom de verzelfstandiging van de overheid steeds actueler geworden. Het vergroten van de efficiëntie en de effectiviteit zijn twee belangrijke argumenten om hiertoe over te gaan. In beginsel dient elk lokaal bestuur zijn taken binnen de eigen structuur op te lossen, maar als het aan kan tonen dat het werken buiten die structuur de efficiëntie en effectiviteit ten goede komt, zijn vormen van samenwerking en verzelfstandiging mogelijk. Samenwerking kan plaatsvinden met publieke partners, zoals het OCMW of met andere gemeenten, maar ook met private partners. Bij verzelfstandiging worden er agentschappen opgericht, intern dan wel extern, zoals dat ook op hoger schaalniveau gebeurt. Omtrent de verzelfstandiging richt de discussie zich vaak op de autonomie, sturing en de controle van de agentschappen. De strategische beleids capaciteit kan namelijk in het geding komen als de versnippering van taken over verschillende rechtspersonen leidt tot een gebrek aan samenhang in de beleidscycli waarin zij worden ingezet. Bovendien hoeven de externe partijen in de praktijk niet altijd verantwoording af te leggen aan het gemeentelijk bestuur, waardoor de legitimiteit van hun handelingen in het geding kan komen. Overigens wordt niet recentralisatie, maar een verbeterde coördinatie door de overheid als oplossing voor dit probleem aangedragen (Block et. al., 2007, pp. 64-65; Vlaamse Overheid, 2014c).

3.4 Relevantie van de bestuursstructuur voor beleidsvorming en -implementatie

In het kader van de theoretische nadruk op coördinatie en doorwerking is het relevant om te kijken naar hoe de verschillende schaalniveaus en beleidsdomeinen zich tot elkaar verhouden bij het organiseren van beleidsprocessen. In de vorige paragraaf bleek al dat er bij de federale, gewestelijke en gemeenschappelijke overheden een functioneel onderscheid bestaat dat resulteert in gescheiden beleidstaken. Bij de provinciale en gemeentelijke overheden, die zich onderscheiden naar territoriale grenzen, komen de gescheiden (relevante) beleidstaken weer samen. In deze context kan de relevantie van de bestuursstructuur voor de beleidsvorming en -implementatie verder getypeerd worden aan de hand van schaalniveaus en sectorgebondenheid.

Met het oog op de schaalniveaus kan een relatie tussen het Vlaamse bestuursmodel en de beleidsprocessen worden vastgesteld. Block et. al. (2007, p. 31) passen daarvoor een theoretisch onderscheid van Page & Goldsmith (1987) toe op de Vlaamse context. Op basis van de formele bevoegdheden van gemeenten, de praktische handelingsvrijheid van lokale besturen en de toegang van lokale spelers tot de centrale politieke arena, worden een noordelijk en een zuidelijk model onderscheiden. Vlaanderen wordt doorgaans tot het zuidelijk model gerekend, waarbij het takenpakket en de praktische handelingsvrijheid van lokale besturen relatief klein zijn, maar de toegang van lokale spelers tot de centrale politieke arena relatief groot is, onder andere door het combineren van functies en verantwoordelijkheden op meerdere beleidsniveaus. Daaruit blijkt allereerst dat gegeven de structuur lokale overheden in hun handelen hiërarchisch worden beperkt en gestuurd door het beleid van hogere overheden. Daarnaast zijn er theoretici die menen dat het doorzetten van de decentralisaties in de opeenvolgende staatshervormingen en de daaruit volgende vergrote autonomie, leidt tot een evolutie naar een noordelijker model. Voor beleidsprocessen betekent dit dat de lokale beleidscontext aan betekenis wint. Bij de toegankelijkheid van lokale spelers tot centrale politieke arena dient een kanttekening te worden geplaatst. Formeel kan die ruimte als 'groot' geïnterpreteerd worden, bijvoorbeeld omdat het maatschappelijk middenveld verplicht geconsulteerd en geïnformeerd moet worden tijdens de beleidsprocessen (De Rynck & Dezeure, 2009). Een intensievere betrokkenheid van het middenveld is echter vaak sterk afhankelijk van de opstelling van ambtenaren en politici. Verschuere & Bach (2012, pp. 196-200) toonden bijvoorbeeld dat de betrokkenheid van het middenveld bij de formulering van beleid en de besluitvorming daaromtrent, afhankelijk is van de bereidheid van de betreffende ministers om dit te doen. Het al dan niet betrekken van organisaties kan als een vorm van politieke controle worden beschouwd. Verder worden ook de houding van de partner, zijn belang bij de betrokkenheid en het belang van de overheid bij de betrokkenheid als factoren van betekenis aangeduid. In de praktijk is de formele inbreng dus groot, maar is er in sommige gevallen van daadwerkelijke inbreng weinig sprake.

Naast de schaalniveaus heeft de indeling in beleidssectoren/-domeinen invloed op de beleidsprocessen. De afgebakende taakverdeling op de hogere schaalniveaus leidt in sommige gevallen

tot een efficiënte oplossing, omdat het overlap voorkomt. Maar in het geval dat de problematiek de grenzen van de beleidsdomeinen overschrijdt, is er het risico dat de problematiek 'versnipperd' over de sectoren en daarmee niet efficiënt noch effectief wordt aangepakt (Walsh, 2010, pp. 2-6). Dit probleem zou ook bij het adresseren van de vergrijzing kunnen ontstaan, omdat dit een sectoroverschrijdend probleem is. Problemen met betrekking tot versnippering zijn in de Vlaamse beleidscontext al veelvuldig erkend. Zo pleitte het Ministerie van de Vlaamse gemeenschap in 1999 al voor een zogenaamd 'inclusief beleid'. Hierbij: *'bekommert het beleid voor een bepaald domein zich ook om maatregelen die in beleidsdomeinen met een andere finaliteit al dan niet worden genomen. Het betreft hier zowel genomen maatregelen die de eigen finaliteit tegenwerken, als ontbrekende maatregelen die de eigen finaliteit zouden moeten ondersteunen'* (Ministerie van de Vlaamse gemeenschap, 1999, p. 8). Toch bestaat het gebrek aan coördinatie tussen beleidsdomeinen nog altijd en wordt het ook als zodanig erkend. De oorzaak wordt vaak gezocht in de overlap van bevoegdheden van verschillende overheden in eenzelfde domein (Vanhee & Hondeghem, 2010, p. 1).

3.5 Omgaan met vergrijzing in de Vlaamse beleidscontext

De wijze waarop men in de Vlaamse beleidscontext is omgegaan met vergrijzing, wordt hierna chronologisch uiteengezet aan de hand van twee kenmerken die in de vorige paragraaf aan de orde zijn gekomen: het schaalniveau dat het primaat heeft en de mate van sectorgebondenheid. Vanderleyden (2005) en Festjens (2006) geven een rijke beschrijving van de positionering van ouderen in het Vlaams beleid vanaf de jaren '70 tot en met 2005. Hieruit blijkt dat vergrijzing als verschijnsel pas midden jaren '80 een positie krijgt. In eerdere jaren worden ouderen al wel geadresseerd in het beleid, en omdat de positionering van vergrijzing in beleid samenhangt met en voortkomt uit de positionering van ouderen, start deze uiteenzetting in de jaren '70.

In de jaren '70 werden ouderen vooral in beleid op hoge bestuurlijke schaalniveaus geadresseerd, namelijk dat van de federale en regionale overheid. Deze overheden bekommerden zich onder andere om het verhogen van het vakantiegeld voor ouderen en het verzekeren van de welvaartsvastheid van hun pensioenen. Beleidsmatig werden ouderen over een kam geschoren met bijvoorbeeld gehandicapten en lage inkomensgroepen. Het beleid was gericht op het nastreven van materiële verbeteringen, die selectief in bepaalde beleidsdomeinen naar voren kwamen. Met andere woorden, de sectorgebondenheid was relatief hoog. Tegen het eind van de jaren '70 nam het aantal collectieve voorzieningen toe. Dat uitte zich in een grotere beschikbaarheid van zorgdiensten en, in geringere mate, activiteitenmogelijkheden. Bovendien nam het aantal en de capaciteit van rusthuizen toe. Die rusthuizen waren niet alleen gericht op zorgbehoevende ouderen, maar ook op gezondere ouderen die de eigen woning verlieten. Het waren nog altijd de overheden op de hoge schaalniveaus die zich hiermee bezighielden. Zij stelden bijvoorbeeld het aantal voorzieningen vast. Het aantal beleidsdomeinen dat zich bezighield met ouderen, werd uitgebreid. Toch betekende dit niet dat de mate van sectorgebondenheid afnam. Eerder was er sprake van een fragmentatie van diensten, waardoor er overlap en inefficiëntie ontstond (Vanderleyden, 2005, pp. 231-232).

In de jaren '80 vergrootte onder invloed van economische tegenspoed de noodzaak tot het tegengaan van inefficiënties. Met het introduceren van de thuiszorg werd een poging gedaan om zowel dit probleem op te lossen als om de kwaliteit van zorgdiensten te vergroten. De kwantiteit verschoof beleidsmatig naar de achtergrond, hoewel zowel intramurale voorzieningen als de trans- en extramuraal voorzieningen in deze periode absoluut gezien, groeiden. Tegelijkertijd veranderde de beleidsmatige beeldvorming over ouderen. In toenemende mate werd deze bevolkingsgroep als aparte groep onderscheiden en werd de differentiatie binnen deze groep erkend in het beleid. Er kwam bijvoorbeeld voor het eerst aparte aandacht voor de groep 'actieve ouderen'. Bijgevolg werden de voorzieningen en diensten die voortvloeiden uit dit beleid ook selectiever, in een poging het aanbod gericht te maken. Verschuivingen in schaalniveaus waarop de problematiek beleidsmatig geadresseerd werd, deden zich nauwelijks voor. Met betrekking tot de sectoren deden die zich pas langzaam maar zeker voor in de tweede helft van de jaren '80, toen ouderen niet uitsluitend meer vanuit het perspectief van de bevolkingsgroep werden benaderd, maar vanuit het bredere perspectief van vergrijzing. De eerste tekenen van een beleidsmatige aandacht voor de vergrijzing deden zich op

dat moment voor, bijvoorbeeld toen het Federaal Planbureau de financiële gevolgen ervan in kaart probeerde te brengen. In 1989 sprak de Vlaamse Regering zich in het regeerakkoord voor het eerst uit over de noodzaak tot het integraal benaderen van de vergrijzingsproblematiek (Vanderleyden, 2005, pp. 232-235).

In de jaren '90 concentreerde het vergrijzingsbeleid zich vooral op woon- en zorgvraagstukken. Zo kwam er meer aandacht voor de zwaar zorgbehoevende ouderen. Vanuit een gelijkheidsgedachte werd een poging gedaan om het welzijnsniveau van deze ouderen in diverse woonvormen te verbeteren (dus bijvoorbeeld zowel in bejaardentehuizen als bij thuiswonende ouderen). Daarnaast kwam in deze jaren de beleidsmatige invulling van het in 1985 vastgestelde bejaardendecreet tot stand. Naast rusthuizen werden ook (woon)voorzieningen als de serviceflat, het dienstencentrum en de met voorzieningen gecombineerde woningen geïntroduceerd. De veronderstelde verschuiving in woonpatronen die dit teweeg had moeten brengen, bleef echter gedeeltelijk uit, onder meer doordat de realisatie lange tijd onder de norm bleef. In 2000 was bijvoorbeeld (slechts) 35% van het voorziene aantal serviceflats gerealiseerd (Festjens, 2006, p. 235; Vanderleyden, 2005, pp. 233-234). Eind jaren '90 was er sprake van interne substitutie in de residentiële zorg. Door een protocolakkoord tussen de federale en de gemeenschappelijke/gewestelijke overheden werden meer bedden in rusthuizen bestemd voor zorgbehoevenden en minder voor niet-zorgbehoevende ouderen. Tegelijkertijd kwam de vergrijzing hoger op de beleidsagenda. Toen de geschatte omvang van de vergrijzing steeds naar boven werd bijgesteld en de verwachte financiële en maatschappelijke gevolgen daardoor groter werden, werd het spanningsveld tussen beschikbare middelen en het voorzien in een kwalitatief goed en kwantitatief voldoende aantal voorzieningen in toenemende mate relevant. Het aantal beleidsdomeinen dat zich bezighield met de problematiek nam toe, alhoewel in de literatuur onduidelijk blijft in welke mate er daadwerkelijk sprake was van afstemming, coördinatie en/of integratie tussen schaalniveaus en beleidsdomeinen (Festjens, 2006, pp. 235-236; Vanderleyden, 2005, pp. 233-235, 245-248).

Vanaf de jaren '00 verschenen er nieuwe concepten met betrekking tot de organisatie van woningen en voorzieningen voor ouderen in Vlaanderen. De introductie van het 'kleinschalig wonen' en de 'woonzorgzone' vervaagde de strikte scheiding tussen intramurale en extramurale oplossingen voor ouderenzorg en voegde nieuwe oplossingen toe die een meer integraal perspectief hanteren op wonen en zorg. Het concept 'kleinschalig wonen' duidt op geclusterde, individuele wooneenheden, waarin ouderen in groepen van doorgaans minder dan vijftien mensen wonen. Door een kleinschalige groep zorgverleners aan huis worden zij voorzien in hun zorgbehoeften. Het concept wordt niet op grote schaal toegepast in Vlaanderen, maar groeit wel gestaag. Het succes ervan is echter sterk afhankelijk van de mensen die er wonen. Zo zijn er ouderen die juist de collectiviteit en het relatief grote aanbod van sociale activiteiten van de grotere woonzorgvoorzieningen waarderen en daarom geen 'kleinschalige woonvoorziening' prefereren (Coomans et. al., 2011, pp. 331-332). Het concept van de 'woonzorgzone' is in de jaren '90 in Nederland tot stand gekomen, op basis van doorontwikkeling van Scandinavische modellen. In de traditionele intramurale instellingen werden wonen, zorg en welzijn uitsluitend voor bewoners gecombineerd. Bewoners van de instelling maakten van alle drie de opties gebruik, maar niet-bewoners waren van het gebruik van deze voorzieningen uitgesloten. In het concept van de woonzorgzone zijn wonen, zorg en welzijn niet gebonden aan een intramurale gebruikersgroep, maar maken ook anderen gebruik van de voorzieningen. Zo worden binnen de buurt zorgdiensten zodanig georganiseerd dat deze aan huis geleverd kunnen worden, terwijl de bewoners tegelijkertijd naar een nabije zorginstelling kunnen gaan om deel te nemen aan activiteiten of om informatie te verkrijgen. In Vlaanderen zijn de eerste woonzorgzones vooral rondom bestaande, grootschalige (intramurale) zorgvoorzieningen ontstaan, omdat deze over de capaciteit beschikten om niet alleen binnen de instelling, maar ook in de nabije buurt diensten te leveren. Daarom waren de woonzorgzones aanvankelijk vooral succesvol in verstedelijkte gebieden. In suburbane Vlaamse gebieden wordt het concept tegenwoordig ook steeds vaker gebruikt, en de verwachtingen zijn er positief, omdat echt rurale, dunbevolkte gebieden in Vlaanderen nauwelijks meer bestaan (Coomans et. al., 2011, p. 336; HIVA, pp. 26-28).

Behalve de introductie van nieuwe zorgconcepten, waren er ook enkele andere maatregelen die vanaf de jaren '00 de beleidsagenda domineerden. In 2001 werd het Zilverfonds opgericht, waarin financiële reserves werden opgebouwd om de vergrijzing te bekostigen. Het fonds raakte in opspraak, omdat het gevuld werd met begrotingsoverschotten, die vervolgens meteen belegd werden. De media spraken daarom van een 'lege doos' (Nieuws.be, 2011). Niettemin is er voor de periode 2010-2030 een uitbreiding van het fonds voorzien. Daarnaast verscheen in 2005 het Generatiepact, waarin maatregelen werden genomen om jongeren aan het werk te krijgen en om oudere mensen langer te laten werken. De beleidsdomeinen die zich bezighielden met vergrijzing breidden zich uit en omvatten onder andere financiën, economie, welzijn, cultuur, werk, mobiliteit, ruimtelijke ordening en wonen (Festjens, 2006, pp. 240-243). Onder invloed van de vijfde staatshervorming en later de zesde staatshervorming werden (opnieuw) decentralisaties ingezet. Voor de schaalniveaus waarop de vergrijzing beïnvloed werd, kan worden gesteld dat de federale overheid primair zeggenschap hield over beleid aangaande de pensioenen en de arbeidsmarkt, terwijl de verantwoordelijkheden over de domeinen gezondheid en ruimte met betrekking tot de vergrijzing verder decentraliseerden en zich uitbreidden naar respectievelijk de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest. Deze drie bestuursniveaus hebben momenteel het budgettair primaat voor wat betreft de vergrijzing. Provinciaal en met name gemeentelijk beleid worden ingezet om enerzijds 'de steun van gespecialiseerde aanbieders, samenwerking, netwerken en coördinatie, en kwaliteitsondersteuning centraal te stellen' (Itinera Institute, 2012, p. 6). Een andere rol die voor de gemeenten is weggelegd is: 'het verruimen van het lokale ouderenbeleid door preventie via levensstijl, de gebouwde/fysieke omgeving en de sociale omgeving (...)' (Itinera Institute, 2012, p. 6). Kortom, de nationale en regionale schaalniveaus beschikken (nog altijd) over de meeste (financiële) middelen die relevant zijn in het kader van vergrijzing, alhoewel het takenpakket van de lokale overheden is uitgebreid. De lokale overheden ondersteunen de bovenlokale overheden door met kennis van de lokale context de juiste actoren bijeen te brengen en soms door het concretiseren van bovenlokaal beleid. Daarnaast verruimen zij het 'enge' takenpakket van de bovenlokale overheden door het creëren van een fysieke en sociale omgeving die het welzijn van ouderen bevordert. Door de scherpe afbakening van taken tussen de federale, gewestelijke en gemeenschappelijke overheid lijkt verkokering nog altijd een bedreiging voor de effectiviteit en efficiëntie van de aanpak. Onderzoeken wijzen echter op de mogelijkheid die de provinciale en lokale overheden zouden kunnen hebben om hun territoriale oriëntatie en hun kleinere 'afstand' tot de problematiek aan te wenden ter bevordering van de afstemming, coördinatie en integratie van het beleid (Itinera Institute, 2012; Vanhee & Hondeghem, 2010).

3.6 Conclusie

Dit hoofdstuk ging in op de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de beleidscontext. Het is gebleken dat in de Vlaamse bestuurs- en beleidscultuur de afgelopen jaren veel taken gedecentraliseerd zijn van federaal en regionaal schaalniveau, naar respectievelijk regionaal en lokaal schaalniveau. Tussen de federale en de regionale overheden bestaat een functioneel afgebakende taakverdeling, terwijl het takenpakket van de lokale overheden minder vastomlijnd is, maar afhankelijk is van de situatie binnen een territoriaal afgebakend gebied. De bestuurscultuur vertoont hiërarchische kenmerken, maar door de recente staatshervorming en de toegenomen ruimte voor *bottom up*-initiatieven en participatie, wordt het belang van het lokale schaalniveau groter. Het primaat voor wat betreft de beleidsvorming ligt op Vlaams gemeenschappelijk, gewestelijk en op het gemeentelijk niveau. De decentralisaties en de taakverdeling worden gereflecteerd in de wijze waarop de vergrijzing is geadresseerd in de beleidscontext. Daarnaast wordt de thematiek in toenemende mate relevant gevonden voor diverse beleidsdomeinen en houden zich ook steeds meer beleidsdomeinen bezig met het zoeken naar oplossingen voor de problematiek. Wanneer de beleidsveranderingen van de afgelopen decennia in ogeschouw genomen worden, valt op dat er zelden sprake is van grote veranderingen die door de overheid worden gestuurd, maar dat er veeleer sprake is van kleinschalige veranderingen die door de overheid worden toegelaten, gefaciliteerd en soms gestimuleerd. Dit wijst op het incrementele karakter van de Belgische beleidsvormings- en -uitvoeringsprocessen. Inhoudelijk gezien lag daarbij in het voorbije decennium vooral de nadruk op het faciliteren van nieuwe woonzorgoplossingen en het zoeken naar hervormingen op de arbeids- en pensioenmarkt.

4 Coördinatievraagstukken en de doorwerkingsbenadering

4.1 Inleiding

Theoretisch beschouwd leidt de problematiek van de ruimtelijke mismatches in de beleidscontext tot een coördinatievraagstuk, omdat verschillende schaalniveaus en beleidsdomeinen van de overheid elk bevoegd zijn voor het adresseren van een deel van de problematiek. Dit hoofdstuk begint met het uiteenzetten van verschillende benaderingen van coördinatie en het beschrijven van het ontstaan van coördinatievraagstukken in de beleidscontext. Hierbij wordt steeds gekeken naar hoe de omslag van *government* naar *governance* de aard van deze vraagstukken heeft veranderd. Dan positioneert het de doorwerkingsbenadering in die context door het in te zetten als analytisch hulpmiddel bij het verkrijgen van inzicht in coördinatievraagstukken. Het gaat daarmee in op de deelvraag die centraal staat in dit hoofdstuk: *op welke wijze biedt de doorwerkingsbenadering een bruikbaar theoretisch perspectief voor dit onderzoek?* Om die vraag te beantwoorden, wordt de doorwerkingsbenadering dus gekoppeld aan het coördinatievraagstuk. Zodoende wordt er in dit hoofdstuk een theoretische basis gelegd van waaruit in het volgende hoofdstuk een operationalisering kan plaatsvinden.

4.2 Benaderingen van coördinatie bij de omslag van *government* naar *governance*

Coördinatie wordt in de beleidscontext gebruikt in situaties waarin er bijvoorbeeld sprake is van een gefragmenteerde beleidsbeïnvloeding van een bepaalde problematiek of waarbij de (neven)effecten van het ene beleid van invloed zijn op ander beleid (Christensen & Lægheid, 2008; Pedersen et. al., 2011; Walsh, 2010). In de wetenschappelijke literatuur bestaan er verschillende ideeën over de precieze rol en betekenis van coördinatie bij dergelijke vraagstukken. Refererend aan Painter (1981), benadert Braun (2008, p. 230) beleidscoördinatie op een instrumentele manier, waarbij hij vijf doelen onderscheidt:

1. Het vermijden van overlap tussen verschillend beleid.
2. Het vermijden van inconsistenties tussen verschillend beleid.
3. Het minimaliseren van bureaucratische en politieke conflicten.
4. Het streven naar coherentie en cohesie, alsook het overeenkomen van een gezamenlijke prioritering in verschillend beleid.
5. Het streven naar een 'alomvattende overheid', het voorkomen van verkokering tussen beleidssectoren.

Deze definitie duidt erop dat er verschillende vormen van coördinatie bestaan en dat coördinatie in verschillende mate kan worden toegepast. Voor Peters (1998, p. 296) laat succesvolle coördinatie zich kenmerken door een *'end-state in which the policies and programmes of government are characterized by minimal redundancy, incoherence and lacunae.'* Pedersen et. al. (2011, p. 376) stellen dat coördinatie ook beschouwd kan worden als het genereren van collectieve actie om een bepaald doel te bereiken door middel van het veranderen en beïnvloeden van de acties van anderen. De verschillende definities, die in dezen als complementair worden beschouwd, tonen gezamenlijk dat coördinatie de efficiëntie van beleid, alsook de effectiviteit ervan, poogt te verbeteren. Coördinatie betreft namelijk enerzijds de wijze waarop beleid een probleem adresseert. Of daarbij bijvoorbeeld sprake is van overlap of incongruenties en of verschillend beleid dezelfde doelen beoogt. Dit betreft dus de efficiëntie. Anderzijds wijzen de definities op de mate waarin beleid erin slaagt een probleem of situatie op de voorgestelde wijze te beïnvloeden. Dit is het doelbereik, ofwel de effectiviteit.

De wijze waarop de overheid coördinatie in de ruimtelijke beleidscontext benadert, is in de laatste decennia veranderd. Die verandering vindt zijn grondslag in de omslag van *government* naar *governance*, die in de bredere institutionele context heeft plaatsgevonden. Overheden verruilden vanaf de jaren negentig op steeds grotere schaal het *government*-principe voor het *governance*-principe. *Governance*, waarbij de totstandkoming van plannen met *commitment* van en in samenspraak met diverse betrokken actoren van belang is, nam zo de plaats in van *government*, waarbij het

handelen op basis van de wettelijke macht typerend is (Spit & Zoete, 2009, p. 97). Uitgaande van een Foucaultiaanse notie van een heterogene spreiding van macht over verschillende groepen en individuen in de samenleving, zou het publieke domein niet langer uit moeten gaan van een centraal georganiseerde macht, maar moeten erkennen dat macht circuleert in netwerken van actoren die vanuit die positie gestuurd kunnen worden (Jessop, 2006, pp. 37-39). Om effectieve sturing en oplossingen te bewerkstelligen, lijkt centrale sturing vanuit het publieke domein in de *governance*-benadering niet langer het aangewezen middel, maar dienen er coalities gesloten te worden in die netwerken waaraan actoren met verschillende belangen, middelen en posities (en dus een verschillende mate van macht) deelnemen.

Het aanvaarden van het *governance*-principe had zijn weerslag op de aard van de coördinatievraagstukken. Traditioneel werd er namelijk onderscheid gemaakt tussen horizontale en verticale coördinatie. Horizontale coördinatie betreft coördinatie tussen actoren met gelijkwaardige posities. Verticale coördinatie betreft coördinatie tussen actoren met hiërarchische posities (Pedersen et. al., 2011, p. 376). Deze indeling reflecteert een rationele, instrumentele benadering van coördinatie. Met de omslag naar *governance*, breidde het coördinatieproces zich uit. Actoren van buiten de overheid gingen steeds meer deel uitmaken van beleidsprocessen en werden zo betrokken bij het coördinatieproces. Ook binnen de overheid verdween vaker de verticale coördinatiestructuur, en wisselde die structuur per proces (Christensen & Lægheid, 2008, p. 107). Hiermee kwam in de beleidswetenschap steeds vaker een constructivistische benadering van coördinatie naar voren. Daaronder ligt niet meer één rationaliteit van één groep die het coördinatieproces drijft. Integendeel, dit kunnen meer rationaliteiten zijn en die kunnen gedurende het proces veranderen. Daarnaast zijn er geen eenduidige, coherente coördinatieprincipes meer, maar is alle coördinatie gebonden aan een bepaalde context en de interpretaties en kaders van actoren die daarmee gemoeid zijn. Bovendien is er niet zoiets als een begreemd institutioneel systeem waarbinnen coördinatie plaatsvindt, maar gaat coördinatie vaak door verschillende dimensies van organisaties, instituties en systemen heen. In deze benadering worden traditionele vormen van onderscheid minder herkenbaar en ontstaat er een pluricentrische kijk op het begrip coördinatie (Pedersen et. al., 2010, pp. 376-378).

Met de *governance turn* ontwikkelde zich tal van wetenschappelijke typologieën en theoretische benaderingen van publiek bestuur. Een gemene deler tussen deze verschillende benaderingen is hun interesse in de wijze waarop coördinatie plaatsvindt (Pedersen et. al., 2011, p. 376). Zo concentreren *public* en *private governance*-benaderingen zich op de coördinerende rollen van de overheid en private partijen (Mayer & Gereffi, 2010, pp. 3-5), terwijl *participatory governance* bijvoorbeeld de nadruk legt op de coördinatie van de belangen, wensen en middelen van burgers en civiele partijen (Agger, 2012). Bij *network governance* staat het netwerk van een diverse groep actoren centraal dat zich rondom een probleem concentreert. De coördinatie van het netwerk zelf en de coördinatie van belangen, wensen en middelen binnen het netwerk zijn van belang voor een succesvolle probleemoplossing (Provan & Kenis, 2008). Een benadering vanuit het *multi level governance*-perspectief heeft expliciet aandacht voor de wisselwerking tussen de verschillende schaalniveaus bij het typeren van beleidsvoering en de coördinatie daarvan. Tegelijkertijd houdt het systematisch rekening met de verschillen tussen actoren, sectoren en schaalniveaus. De relaties tussen actoren laten zich daarbij kenmerken door zogenaamde 'interdependencies'. Hoewel actoren niet noodzakelijk gelijk zijn aan elkaar, zijn zij wel in zekere mate wederzijds afhankelijk (Hooghe & Marks, 2010, p. 17). De aandacht voor de verschillen tussen schaalniveaus en de relaties tussen actoren die op deze schaalniveaus actief zijn, maakt dat de *multi level governance*-benadering in het kader van dit onderzoek een bruikbare invalshoek biedt bij het beschouwen van een meer pluricentrische benadering van coördinatie. Immers, in de *multi level*-context hebben overheden op verschillende sector- en schaalniveaus verschillende beleidsdoelen en middelen om die te bereiken. Daarmee wordt beleidsvorming een proces van intra- en intergouvernementele onderhandeling en besluitvorming, waarbij de interpretatie en kaders van de actoren bepalen in welke mate en op welke wijze coördinatie tot stand komt. Coördinatie is dan van belang om de coherentie in het uiteindelijke resultaat te bewerkstelligen (Howlett & Pung, 2013, p. 1, 11). Vanuit het *governance*-perspectief geldt daarnaast dat het afstappen van een begreemd institutioneel systeem de mogelijkheid aan diverse actoren geeft om deel te nemen aan een

beleidsproces. Daarmee breidt het coördinatieproces zich feitelijk uit. Wisselende netwerken van diverse actoren met eigen belangen, ambities en middelen maken deel uit van beleidscycli. De complexiteit van de beleidsprocessen neemt daardoor toe, en coördinatie wordt een instrument om die complexiteit hanteerbaar te maken (Christensen & Lægreid, 2008, p. 107; Teisman et. al., 2009, p. 23).

Toch hoeft ook het 'traditionele' onderscheid tussen horizontale en verticale coördinatie niet onbruikbaar te zijn bij een pluricentrische benadering van coördinatie. Nunan et. al. (2012, pp. 267-275) toonden dit bijvoorbeeld in hun beleidsevaluatie naar het toepassen van coördinatie om milieudoelstellingen in verschillende beleidssectoren te integreren. Hoewel er gedurende het hele onderzochte beleidsvormingsproces sprake was van het betrekken van actoren die zich aan de termen 'horizontaal' en 'verticaal' onttrokken, gold dat er, op het moment dat het beleid werd vastgesteld, visies, afspraken en plannen werden toegewezen aan bepaalde schaalniveaus en sectoren van beleid, die nog wel een structuur kenden waarin 'horizontaal' en 'verticaal' duidelijk onderscheidbaar waren. Ook Christensen & Lægreid (2008, pp. 102-104) gebruiken dit onderscheid, maar maken tevens een onderscheid tussen interne coördinatie, van actoren binnen de overheid, en externe coördinatie, van actoren buiten de overheid. De toevoeging van dit onderscheid verduidelijkt de aansluiting op het pluricentrische perspectief. In dit onderzoek worden beide benaderingen gecombineerd, omdat dit onderzoek zich concentreert op de coördinatie tussen actoren die zich in een begrensde institutioneel systeem bevinden met onderscheidbare horizontale en verticale relaties. De Belgische bestuurscultuur is in vergelijking met de Nederlandse bestuurscultuur relatief hiërarchisch opgezet en kent een duidelijke afbakening van taken, waardoor het naar verwachting mogelijk is om deze relaties te onderscheiden (zie hoofdstuk 3; De Jong & De Vries, 2003, pp. 17-19). Kortom, dit onderzoek sluit zich in beginsel aan bij een constructivistische, pluricentrische benadering van coördinatie die het belang van de interpretaties en kaders van actoren bij het nemen van coördinatiebesluiten benadrukt. Echter, vanwege het feit dat de vraagstelling zich uitsluitend concentreert op de verticale relaties tussen diverse bestuursniveaus en het gemeentelijk bestuursniveau, wordt het traditionele onderscheid tussen horizontale en verticale coördinatie hier gebruikt bij wijze van *scope narrowing*.

4.3 Factoren die de aard van coördinatievraagstukken beïnvloeden

Diverse factoren zijn van invloed op het ontstaan en de kenmerken van de verschillen tussen de beleidsvorming en -uitvoering op verschillende schaalniveaus en daarmee op de aard van coördinatievraagstukken. De factoren worden in deze paragraaf op twee manieren gecategoriseerd. De eerste categorie betreft factoren gerelateerd aan de 'handelingsmogelijkheden van beleidsmakers'. De tweede categorie betreft factoren gerelateerd aan de 'aard van de verschillende beleidstypen'. De paragraaf poogt niet zozeer een uitputtende reeks van oorzaken te benoemen, maar wil toelichten op welke wijze een aantal voor dit onderzoek relevante factoren, coördinatieproblemen kunnen veroorzaken en beïnvloeden.

Hierna worden eerst twee factoren uiteengezet die betrekking hebben op de handelingsmogelijkheden van beleidsmakers. Dit zijn de *bounded rationality* van beleidsmakers en de houding van beleidsmakers. Volgens Leite & Buainain (2013, pp. 138-142) zijn verschillen in beleid en de problemen die dit teweeg kan brengen, gedeeltelijk te herleiden op Simons notie van *bounded rationality* (Simon, 1957). Omdat beleidsmakers altijd beperkt geïnformeerd handelen, de toekomst niet kennen en de consequenties van hun handelen slechts gedeeltelijk kunnen overzien, kunnen zij nooit een volledig rationele keuze maken. Bovendien zijn zij niet in staat om alle aspecten van beleid, voor zover zij die kennen, op te schrijven in documenten, noch kunnen zij alle effecten van ander beleid dat van invloed is op hun eigen beleid, kennen. Hierdoor kunnen er in het geheel van beleid overlap, incongruenties of niet-opgepakte vraagstukken ontstaan. Met andere woorden, de *bounded rationality* van beleidsmakers voedt de vraag om coördinatie.

De tweede factor betreft de houding van beleidsmakers. Beleidsmakers hebben, weliswaar binnen de kaders van de genomen politieke beslissingen, een zekere mate van wettelijke handelingsvrijheid bij

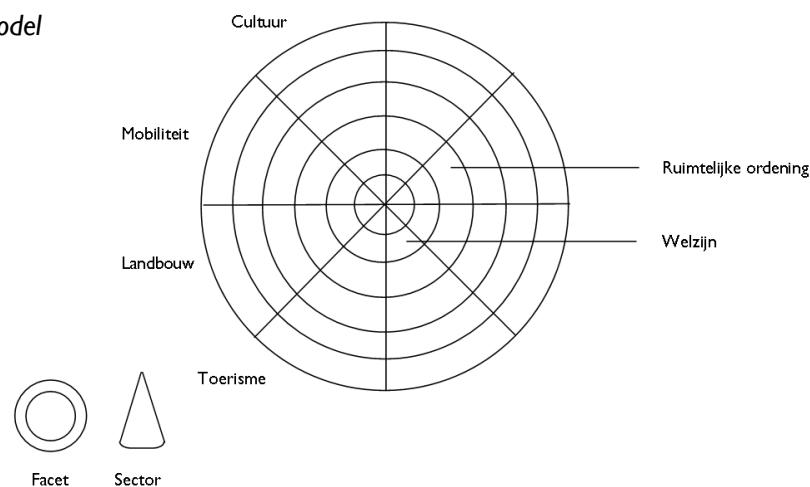
de vormgeving van beleid. De handelingsvrijheid van verschillende bestuursniveaus wordt noodzakelijk geacht voor het goed functioneren ervan, vanwege de specifieke kenmerken van problemen op de verschillende bestuursniveaus, alsook de specifieke politieke *setting* en beleidstradities (Nunan, et. al., 2012, p. 266; Scholten, 2013, pp. 156-157). Omdat die voor elk van de bestuursniveaus kunnen verschillen, ligt fragmentatie al besloten in de primaire beleidscontext. Het zijn echter de beleidsambtenaren op de verschillende bestuurlijke schaalniveaus die over een zekere mate van autonomie en zeggenschap beschikken om deze fragmentatie, die de coördinatievraag voortbrengt, te beïnvloeden. Hun houding is daarin een bepalende factor voor de wijze waarop het beleid dat zij voortbrengen, omgaat met die fragmentatie en met die coördinatievraag. Zo zal er met beleid van andere overheden dat relevant wordt geacht door de beleidsmakers, anders worden omgegaan dan met beleid waarin een problematiek wordt geschetst die de beleidsmaker in zijn werkveld niet herkent (Mastop & Faludi, 1997, p. 824). Spit & Zoete (2009, pp. 136-137) stellen dat de ambtenaren en bestuurders van gemeentes reageren op externe beleidsimpulsen en deze eventueel omzetten in nieuw beleid, als zij hiertoe noodzaak zien en hiertoe gemotiveerd zijn. Daarom is de houding van beleidsambtenaren van invloed op de mate en wijze van beleidscoördinatie. Een belangrijke kanttekening bij deze factor is de Belgische bestuurscultuur, waarin, vergeleken bij een land als Nederland, beleidsambtenaren meer betrokken zijn bij de beleidsuitvoering dan bij de beleidsvorming. De besluitvormings- en beleidsvormingsprocessen behoren in België in grotere mate tot het politieke domein (De Jong & De Vries, 2003, pp. 20-21). De invloed van beleidsambtenaren zal in dat opzicht dus naar verwachting beperkter zijn.

Ook uit de categorie 'factoren gerelateerd aan de aard van de verschillende beleidstypen' kunnen twee factoren worden uitgelicht. Het betreft de mate van operationaliteit van beleid en het onderscheid tussen beleid met een sectormatige insteek en beleid met een facetmatige insteek. Dat er verschillen bestaan in de mate van operationaliteit van beleid, komt naar voren in het onderscheid dat Faludi (1989, p. 139) maakt tussen strategische plannen en projectplannen. Projectplannen geven een blauwdruk van de eindstaat waar het plan toe dient en hebben een operationeel karakter. Strategische plannen zijn daarentegen gemoeid met het coördineren van een groep actoren die gezamenlijk een bepaald doel kunnen bereiken (Faludi, 1989, pp. 138-139; Mastop & Faludi, 1997, p. 819). Een vergelijkbaar onderscheid is weergegeven in het klassieke planningsschema (tabel 4.1). Daarin bekommeren nationale overheden zich voornamelijk om problemen die zich op een hoog bestuurlijk schaalniveau voordoen en adresseren zij deze op een strategische wijze, met een relatief hoog abstractiegehalte. Regionale problematiek wordt geadresseerd in beleid met een tactisch karakter, wat concreter is dan het strategische beleid, maar abstracter dan operationeel beleid. Het gebruik van dit laatste beleidstype is in het klassieke planningsschema vooral voorbehouden aan het lokale bestuurlijke schaalniveau (tabel 4.1) (Spit & Zoete, 2009, p. 141). Tegenwoordig lijkt deze indeling steeds minder houdbaar. De verschillende beleidstypen zijn niet langer voorbehouden aan de bestuurlijke schaalniveaus. Zo kunnen gemeenten op het lokale bestuursniveau ook strategisch beleid maken (Spit & Zoete, 2009, p. 141). Hoewel die verschillen dus niet langer alleen tussen de verschillende bestuurlijke schaalniveaus waarneembaar zijn, maar ook binnen de verschillende bestuurlijke schaalniveaus, blijven in sommige gevallen de verschillen als zodanig wel degelijk bestaan. Steeds vaker bevat beleid echter een combinatie van bijvoorbeeld strategische en operationele doelstellingen. Mogelijk maakt dit de diversiteit tussen beleidstypen en bestuurlijke schaalniveaus nog groter. Kortom, waar in het klassieke planningsschema een duidelijke afstemming lijkt te bestaan tussen de aard en invulling van het beleid op de verschillende bestuurlijke schaalniveaus, dient dit onderscheid tegenwoordig met voorzichtigheid te worden toegepast. Verschillende overheden maken immers verschillende typen beleid. Niettemin wijst het onderscheid erop dat er verschillen bestaan in de wijze waarop beleid een coördinerende functie poogt te hebben.

Tabel 4.1 Het klassieke planningsschema	
Schaalniveau	Type beleid
Nationaal	Strategisch
Regionaal	Tactisch
Lokaal	Operationeel
<i>Bron: Spit & Zoete, 2009, p. 141</i>	

De verschillen die beïnvloed worden door de sectormatige, dan wel de facetmatige insteek van beleid zijn niet zozeer in verband te brengen met de bestuurlijke schaalniveaus van beleid, maar met de beleidsdomeinen. Elk beleidsdomein plant de distributie van zekere 'goederen', 'middelen' en 'mogelijkheden'. De wijze waarop dit gebeurt, kan getypeerd worden als sectorplanning dan wel als facetplanning (figuur 8) (Hidding, 1993, pp. 259-260). Waar sectorplanning zich concentreert op het programmeren van specifieke overheidstaken, integreert facetplanning verschillende overheidstaken vanuit één perspectief (Spit & Zoete, 2009, pp. 19-21). In de beleidscontext vormt met name sectorale verkokering een potentieel probleem, omdat de afzonderlijke beleidsdomeinen met het hun eigen beleid verschillende uitwerkingen teweeg kunnen brengen die kunnen conflicteren met de uitwerkingen van ander beleid (Harris & Hooper, 2004, pp. 164-167). Het gevaar van sectorale verkokering is bij ruimtelijke vraagstukken in het bijzonder actueel. Dergelijke vraagstukken zijn namelijk niet af te bakenen middels de grenzen van beleidssectoren. Zij nemen de ruimte als uitgangspunt, waarbinnen verschillende activiteiten plaatsvinden die met elkaar verband houden, bijvoorbeeld wonen, werken, recreëren. Walsh (2010, p. 2) stelt daarom dat: *'concerns for the spatial distribution of resources and opportunities, or for the character and identity of particular places may provide a basis for coordination across policy sectors.'* Zo speelt bij het plaatsen van een voorziening niet alleen die voorziening zelf een rol, maar ook de verbindingswegen ernaartoe, de grootte van de potentiële gebruikersgroep die in de omgeving woont, et cetera. Dit rechtvaardigt en noopt tot coördinatie tussen verschillende beleidsniveaus, om zodoende de coherentie tussen de beleidsdomeinen zo goed mogelijk te bewerkstelligen. Tewdwr-Jones & Williams (2001, p. 166) menen zelfs dat dit een kerntaak van de (ruimtelijke) facetplanning is. Met andere woorden, het ontstaan van ruimtelijke incongruenties en tekortkomingen in beleid wordt erkend als gedeeltelijk het gevolg van de sectorale invalshoek van een deel van het beleid. Beleid met een facetmatige insteek, in het geval van de ruimtelijke vraagstukken betreft dat met name ruimtelijk beleid, is binnen de overheid een middel om de ontstane problematiek te coördineren en ruimtelijke effecten te integreren (Harris & Hooper, 2004; Walsh, 2010).

Figuur 8 Sector-facetmodel



Bron: Hidding, 1993, pp. 259-260, figuur bewerkt door auteur

Kortom, de oorzaken voor het ontstaan van verschillen tussen beleidsniveaus zijn divers, maar kunnen wel bepalend zijn voor het bestaan en de aard van coördinatievraagstukken in een beleidscontext. Hoewel de factoren hier los van elkaar zijn besproken, hangen zij in hun bestuurlijke context naar verwachting nauw met elkaar samen. Daarom zullen bij de analyse vanuit de bredere bestuurlijke context worden beschouwd (zie ook hoofdstuk 3). In de volgende paragrafen zal de doorwerkingsbenadering gebruikt worden om te bepalen op welke wijze overheden met de coördinatievraag omgaan. Eerst volgt een uiteenzetting over het ontstaan en het gebruik van de doorwerkingsbenadering. Daarna wordt de benadering in het perspectief van coördinatievraagstukken geplaatst. Met het verleggen van de focus naar de doorwerkingsbenadering, verschuift ook de focus op de coördinatievraagstukken zelf naar de wijze waarop men binnen de overheid omgaat met die coördinatievraagstukken.

4.4 De doorwerkingsbenadering nader beschouwd

Nu de achtergrond van coördinatievraagstukken in de beleidscontext is uitgediept, zal het tweede deel van dit hoofdstuk ingaan op de wijze waarop de doorwerkingsbenadering gebruikt kan worden bij het verkrijgen van inzicht in die coördinatievraagstukken. In deze paragraaf zal de opkomst en het gebruik van de doorwerkingsbenadering worden uiteengezet, maar alvorens dit te doen, wordt er een keuze toegelicht ten aanzien van de vorm van doorwerking die in dit onderzoek centraal staat. Parallel aan het onderscheid tussen horizontale en verticale coördinatie, bestaat er namelijk een onderscheid tussen horizontale en verticale doorwerking. Horizontale doorwerking vindt plaats tussen overheden die op hetzelfde schaalniveau actief zijn, verticale doorwerking vindt plaats tussen overheden op verschillende schaalniveaus. Daarbij dient te worden opgemerkt dat er in het huidige tijdsgewricht feitelijk ook naar actoren van buiten de overheid doorgewerkt kan worden, wat weer overeenkomt met de externe coördinatie die hiervoor al genoemd werd (Christensen & Lægheid, 2008, pp. 102-104; Faludi, 2000, p. 299). In dit onderzoek worden echter uitsluitend de doorwerking tussen de bovengemeentelijke en de gemeentelijke overheid onderzocht, waardoor een enge definitie van doorwerking, namelijk die van verticale doorwerking, volstaat.

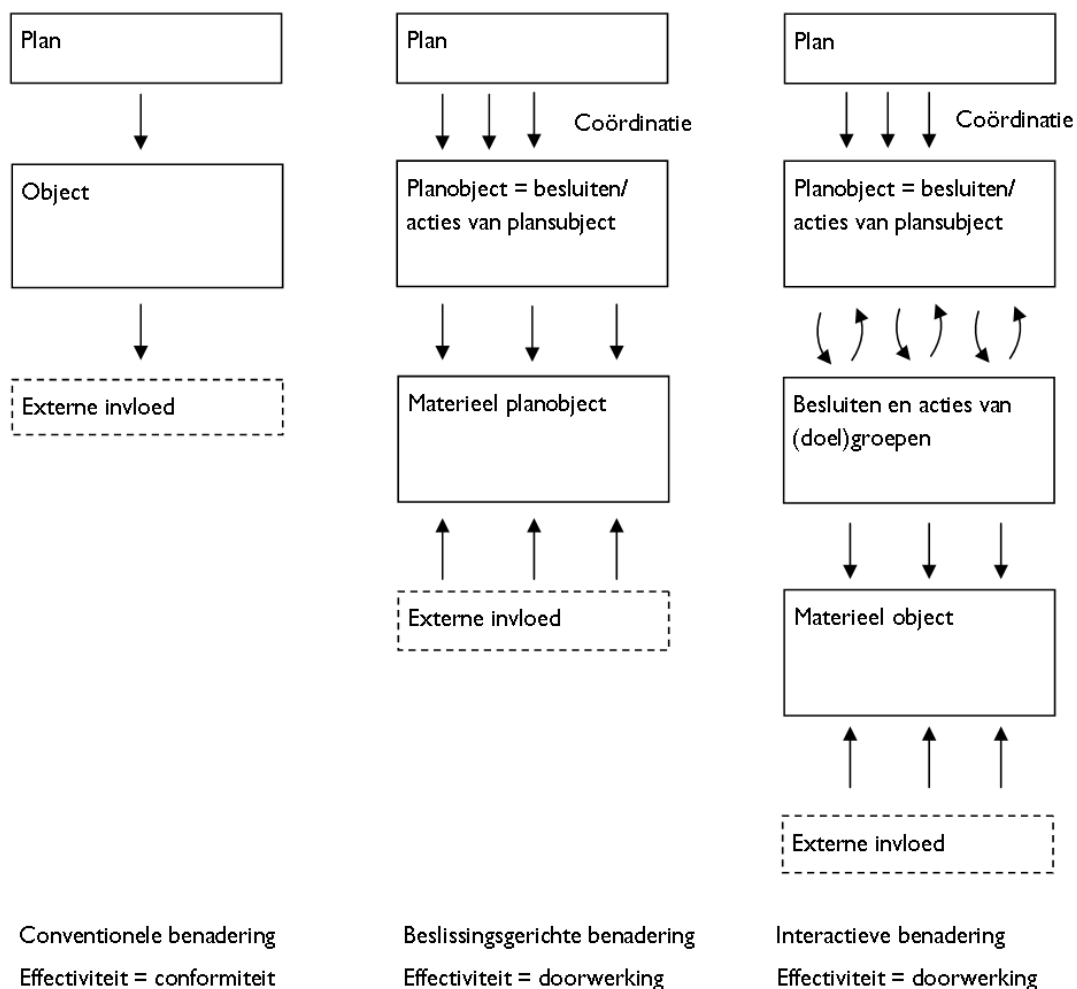
Doorwerking wordt in de wetenschappelijke en maatschappelijke literatuur op verschillende manieren opgevat, bijvoorbeeld als de mate waarin adviezen worden overgenomen in beleid of de doorwerking van een wet naar de beleidscontext (Bekkers et. al., 2004; Van Rijswick & Driessen, 2006). Het is daarom niet verrassend dat er ook diversiteit bestaat in de manieren waarop doorwerking onderzocht wordt. Doorwerkingsonderzoek naar ruimtelijke vraagstukken komt voort uit een wetenschappelijke traditie van planevaluaties. Wildavsky (1973, p. 129) stelde dat (ruimtelijke) plannen vaak onvoorziene en ongeplande effecten hebben. Deze incongruentie tussen de beoogde effecten van plannen en de uiteindelijke effecten zoals die optreden in de werkelijkheid wordt ook wel de *implementation gap* genoemd. Het bestaan van de *implementation gap* rechtvaardigt dat evaluaties zich richten op het implementatieproces. In de wetenschap heeft zich dit inmiddels tot een volwassen discipline ontwikkeld. Met betrekking tot ruimtelijke vraagstukken onderscheidt de literatuur twee manieren om de beleidsimplementaties te evalueren: *conformance based* en *performance based*. Het onderscheid tussen deze twee is gebaseerd op een publicatie van Barret & Fudge (1981), die het introduceerden als een alternatief criterium voor planevaluaties. Beide benaderingen worden hierna uiteengezet.

Conformance based-evaluaties beoordelen het succes van (beleids)plannen op een beide of beide van de volgende beoordelingscriteria: de mate waarin de werkelijkheid overeenkomt met de oorspronkelijke beleidsintenties en de mate waarin ingezette instrumenten erin slagen om (een deel van) hun doelstelling bereiken (Alexander, 2009, p. 235). Deze vorm kijkt dus feitelijk naar de effectiviteit van het plan en wordt daarom ook wel een 'effectiviteitsanalyse' genoemd. Dat past bij een rationele, instrumentele benadering van de planologie, met de materiële veranderingen in de ruimte als 'object' van het onderzoek (figuur 9, zie volgende pagina). De ruimtelijke planning is daarin een proces van onderhandeling tussen diverse actoren die vervolgens handelen conform de genomen beslissingen. Het proces dat plaatsvindt tussen het nemen van de beslissing en het uitvoeren van de handeling, blijft buiten beschouwing, omdat de handeling gezien wordt als niets anders dan direct voortkomend uit de genomen beslissing. Bovendien dient die handeling geen ander doel dan het genereren van een vooraf overeengekomen resultaat (Alexander, 1998, p. 303). De meerwaarde van deze benadering, namelijk het leggen van een oorzakelijk verband tussen beslissingen en hun uitkomsten, kwam echter niet altijd goed tot zijn recht. Met name voor ruimtelijke plannen gold dat de resultaten van plannen op voornamelijk hogere schaalniveaus vaak moeilijk meetbaar waren door hun strategische en indicatieve karakter. Ook het empirisch meten van resultaten en het verifiëren van theorieën bleek lastig, waardoor het beoordelen van de meerwaarde van deze plannen bemoeilijkt werd (Faludi, 2000, p. 301; Laurian et. al., 2004, pp. 557).

Performance based-evaluaties beschouwen plannen als een richtinggevend kader voor toekomstig handelen. Anders dan bij *conformance based*-evaluaties is het succes dan niet afhankelijk van de mate waarin het genomen besluit is gerealiseerd in de feitelijke ruimte, maar zijn de mate waarin en de

wijze waarop plannen gebruikt worden in daaropvolgende besluitnemingen bepalend voor het succes (Alexander, 1998, p. 304; Alexander 2009, pp. 235-236). Aanvankelijk was de beoordeling van ruimtelijke plannen sterk *conformance based*, dus gericht op het analyseren van meetbare effecten. In de jaren negentig werkten Mastop & Faludi (1997) de *performance based*-benadering (verder) uit. Zij introduceerden daarmee een nieuw conceptueel 'planningobject'. Het plan is hierbij niet langer bedoeld om het materieel object te beïnvloeden, maar een plan coördineert het 'planningobject', ofwel de besluiten en acties van derden, dat zijn de ontvangers, die vervolgens het materiële object beïnvloeden. Het heeft daarom een zogenaamd 'beslissingsgericht' perspectief (figuur 9) (Faludi, 2012, pp. 135-137; Mastop & Faludi, 1997, p. 821). Ook wordt het bestaan van externe invloed op het materiële object erkend. Deze verschuiving reflecteert de discussie over de substantiële en de procedurele oriëntatie van de planologie, die gaat over de vraag wat nu het wezenlijke 'object' van ruimtelijke planning is. *Conformance based*-evaluaties zijn gericht op de effectiviteit van een plan en daarmee op het materieel object. Zij hebben daarom een substantiële oriëntatie. *Performance based*-evaluaties zijn gericht op de beslissingen en handelingen van derden die het materieel object beïnvloeden, en hebben daarom een procedurele oriëntatie (Walsh, 2012, p. 47). In de *performance based*-benadering wordt doorwerking feitelijk een instrument om de besluiten van actoren te coördineren. Dit gebeurt door hen een richtinggevend kader te bieden bij de besluitvorming. Met hun besluiten coördineren zij de problematiek en de doelgroepen die bij de problematiek betrokken zijn.

Figuur 9 Verschillende conceptualisering van planeffectiviteit



Bron: Faludi, 2000, pp. 305-307; Mastop & Faludi, 1997, pp. 820-821, 823 (vertaald door auteur)

Het beslissingsgerichte perspectief werd door Mastop & Faludi (1997, p. 823) nog uitgebreid tot een interpretatief perspectief, door de toevoeging van een extra groep actoren (figuur 9). De 'derden', de ontvangers, naar wie het plan doorwerkt, beïnvloeden met hun beslissingen namelijk weer andere actoren, die in relatie staan tot het materieel object. Actoren zijn in dit laatste model wederzijds afhankelijk van elkaar. Niet alleen de zender van het plan is bepalend voor het succes, maar ook de ontvanger, omdat deze bepaalt hoe hij/zij ermee omgaat (Mastop & Faludi, 1997, pp. 821-823). Op basis van bovenstaande figuren stelt Faludi (2000, p. 307) dat: *'a plan is fulfilling its purpose, and is in this sense 'performing', if and only if it plays a tangible role in the choices of the actors to whom it is addressed.'* Het maken van (beleids)plannen wordt daarmee een taak van communicatieve interacties tussen de makers van het plan, alsook met de groepen die het adresseert, in een poging de besluitvorming van laatstgenoemden te beïnvloeden (figuur 9; Faludi, 2000, p. 307). Een plan kan dan dus ook doorwerken als de ontvangers niet beslissen conform hetgeen door de zender is aangegeven. Het criterium is namelijk of de ontvanger bij het nemen van een beslissing over de handeling, het door te werken plan een aantoonbare rol heeft laten spelen, ook al heeft dit tot een non-conform besluit geleid. Dit perspectief verweeft zodoende een rationele benadering van planning, herkenbaar aan het lineaire implementatiemodel en het onderbouwde handelen van actoren, met een communicatieve benadering van planning, herkenbaar aan het belang van de interpretaties die actoren verbinden aan hun interacties met andere actoren (Alexander, 1998, pp. 305-309). De toevoeging van de laatste groep actoren maakt dat, in het licht van de omslag van *government* naar *governance*, de klassieke doorwerking tegenwoordig mogelijk minder duidelijk herkenbaar is. Immers, het aantal betrokken actoren bij planningsprocessen is toegenomen en gediversifieerd. Zij kenmerken zich bovendien niet altijd door hiërarchische relaties, noch bevinden zij zich altijd binnen de overheid. Daarmee is de groep 'derden' naar wie het plan doorwerkt dus niet altijd meer een eenduidige, homogene groep. Bovendien zijn er voor elk van de actoren ook nog andere, externe factoren van invloed op de *framing* en besluitvorming. Echter, dit doet aan het principe van doorwerking, waarbij via een plan de beslissingen van anderen worden gecoördineerd, niets af. In paragraaf 4.6 wordt verder toegelicht waarom doorwerking in de specifieke context van dit onderzoek wel degelijk gebruikt kan worden.

Kortom, het fundamentele verschil tussen *performance based* en *conformance based* is dus dat de: *'performance of planning does not presuppose conformance of actions with the original plan. The reason is that, knowing that a decision conforms to a plan says nothing about the quality of its justification. That quality depends on whether the decision is adequate to the situation and nothing else'* (Faludi & Korthals-Altes, 1994, p. 409). In dit onderzoek staat centraal hoe bovengemeentelijke overheden met hun beleid van invloed zijn op het beleid van een gemeentelijke overheid. Een *performance based*-benadering, waarbij centraal staat hoe beleid van deze hogere overheden de beslissingen over de inhoud en uitvoering van gemeentelijk beleid beïnvloedt, zou daarom beter passen bij dit onderzoek dan een *conformance based*-benadering, dat zich zou concentreren op feitelijke veranderingen die in de maatschappij teweeggebracht worden door het beleid. De Nederlandse term die gangbaar is voor deze *performance based*-benadering is de 'doorwerkingsbenadering'. Die zal vanaf nu gehanteerd worden om aan dit begrip te refereren.

4.5 De doorwerkingsbenadering als analytisch hulpmiddel bij coördinatievraagstukken

In de doorwerkingsbenadering is doorwerking feitelijk tot een vorm van indirecte coördinatie verworden: de coördinatie van coördinatie. Middels een plan poogt een actor het handelen van een andere actor te coördineren die op zijn beurt weer een probleem coördineert of andere actoren coördineert die met het probleem te maken hebben. Gegeven de politieke en ambtelijke handelingsvrijheid op elk van de bestuurlijke schaalniveaus, is er voor gemeenten ruimte om in sommige gevallen geheel of gedeeltelijk af te wijken van de kaders die andere overheden proberen te stellen (Scholten, 2013, pp. 156-157). Daarom is het niet alleen relevant om vast te stellen of er sprake is van doorwerking, maar ook hoe die vorm van doorwerking wordt ingevuld.

Hoewel in de vorige paragraaf is gebleken dat de doorwerkingsbenadering fundamenteel verschilt van de *conformance based*-benadering, ook wel effectiviteitsmeting genoemd, kan de doorwerkingsbenadering zelf ook beschouwd worden als een verzameling van varianten. Verschillen

tussen de benaderingen richten zijn onder andere op definities van doorwerking en de meetwijze van doorwerking. Spit & Zoete (2009, pp. 135-139) noemen bijvoorbeeld drie manieren van doorwerking, onderscheiden naar de manier waarop overheden met het beleid van andere overheden om gaan:

- Het opnemen van het beleid in beleidsnota's en plannen. Dit is de meeste beperkte vorm van doorwerking. Deze manier kan ook wel formele conformiteit genoemd worden, niet te verwarren met conformiteit zoals bedoeld bij de effectiviteitsmeting.
- Het meewegen van het beleid in eigen beleidskeuzes. Dit is doorwerking in ruimere zin. In klassieke zin wordt deze optie het meest gebruikt om de term 'doorwerking' te duiden. Dit wordt ook wel gedragsconformiteit genoemd.
- Het zodanig overnemen van het beleid dat het in doelbereik meetbaar is. De feitelijke ruimtelijke inrichting is dan veranderd door het beleid. Dit is doorwerking in de meest ruime zin. Deze manier neigt sterk naar de conformiteit zoals dat bedoeld is bij de effectiviteitsmeting.

De benadering van Mastop & Faludi (1997) vertrekt vanuit de gedachte dat de effectiviteitsmeting en de doorwerkingsbenadering fundamenteel van elkaar verschillen, maar dat idealiter eerst vastgesteld moet worden of er conformiteit zoals bedoeld bij de effectiviteitsmeting, is opgetreden. Indien dit niet het geval is, is het zinvol om middels de doorwerkingsbenadering vast te stellen in hoeverre het beleid dan geslaagd is. Zij stellen dus dat conformiteit zoals bedoeld bij effectiviteitsmetingen theoretisch geen criterium is om het succes van beleid vast te stellen, maar wel iets is dat methodologisch moet worden vastgesteld alvorens de doorwerkingsbenadering te gebruiken.

Voor dit onderzoek zal gebruikgemaakt worden van een analysemethode die eerder is toegepast in een onderzoek van Vereniging van Nederlandse gemeenten / Sociaal-Geografisch en Bestuurskundig Onderzoek (VNG/SGBO) (1987) (De Lange et. al., 1997, pp. 848). Zij volgen daarin een aangepaste variant op een driestappenmodel dat eerder gebruikt is door Bressers (1983). Hij gebruikte dit om de effectiviteit van waterbeleid te evalueren. Zijn doel was het openen van de zogenaamde *black box* van de beleidsprocessen, om zo de effectiviteit van plannen te verklaren vanuit procesoogpunt. In zijn onderzoek pleit hij niet voor een statistische, kwantitatieve onderzoeksopzet, maar voor een kwalitatieve opzet gericht op het verklaren van oorzaak-gevolgrelaties. In het onderzoek van VNG/SGBO (1987) is het model herwerkt tot een analysemethode voor doorwerking in de ruimtelijke wetenschappen, waarbij overigens dient te worden opgemerkt dat de methodologie een gemengd kwantitatieve en kwalitatieve opzet kent (De Lange et. al., 1997). Het model is gebruikt om het Structuurschema Verkeer en Vervoer te evalueren. Het model geeft inzicht in de wijze waarop doorwerking al dan niet tot stand komt. Het onderscheidt drie ambitieniveaus van doorwerking, namelijk:

- Communicatie: de mate waarin het beleid inhoudelijk is overgekomen bij de adressanten. Dit betreft doorwerking op het laagste ambitieniveau.
- Conformiteit: de mate waarin het beleid doelstellingen, projecten en prioriteiten uit eerder beleid letterlijk, of op vergelijkbare wijze, overneemt. Dit betreft doorwerking op het middelste ambitieniveau.
- Gebruik: de mate waarin beleidsmakers in hun alledaagse beslissingen het beleid van de andere overheid als referentiekader gebruiken. Dit betreft doorwerking op het hoogste ambitieniveau.

De drie niveaus van doorwerking vormen een soort 'ideale volgorde'. Daarbij is het eerste niveau voorwaardelijk voor de andere twee. Zonder 'communicatie' kan de 'boodschap' immers niet bij de 'ontvanger' komen en kan deze daar ook niet naar handelen (De Lange et. al., 1997, p. 848). Conformiteit betreft doorwerking op het middelste ambitieniveau. Dit komt het meest overeen met wat Mastop & Faludi (1997, p. 825) en Spit & Zoete (2009, pp. 135-139) hebben onderscheiden als formele conformiteit. Daarbij worden beleidsintenties en -uitspraken van overheden letterlijk overgenomen in ander beleid. Het gaat er dan om in welke mate de visie van, in dit geval, de

bovengemeentelijke overheden wordt opgenomen in gemeentelijke beleidsnota's en -plannen. Gebruik betreft doorwerking op het hoogste ambitieniveau. Dit komt overeen met wat Mastop & Faludi (1997, p. 825) en Spit & Zoete (2009, pp. 135-139) hebben onderscheiden als een situatie waarin beleid en beleidsmakers in al dan niet aangepaste vorm handelen naar de beleidsintenties en -uitspraken van ander beleid. Het gaat er dan om in welke mate visies van, in dit geval, bovengemeentelijke overheden worden meegewogen in keuzes van gemeentelijke beleidsmakers.

Dit analytisch model is om drie redenen geschikt bij de uitvoering van dit onderzoek. Allereerst omdat het verschillende dimensies/vormen van doorwerking belicht die elkaar niet uitsluiten. Integendeel, deze kunnen juist als complementair aan elkaar worden beschouwd. Daarnaast voegt het ambitieniveau 'communicatie' de mogelijkheid toe om onderscheid te maken tussen beleid en besluiten van beleidsmakers die daadwerkelijk zijn doorgewerkt en beleid en besluiten die om andere redenen overeenkomen met de beleidsinhoud op andere bestuurlijke schaalniveaus. Immers, zonder kennis van het door te werken beleid, kan er logisch gezien geen sprake zijn doorwerking. De ambitieniveaus zullen hierna worden aangeduid met de term 'beoordelingsniveaus'. Ten slotte is dit model geschikt, omdat het niet gebruikt hoeft te worden om de beleidsprestatie te bepalen, maar ook gebruikt kan worden om inzichtelijk te maken hoe overheden omgaan met coördinatievraagstukken, wat overeenkomt met de invalshoek van dit onderzoek. Dit wordt in de volgende paragraaf nader toegelicht.

4.6 Conceptuele overwegingen bij het gebruik van de doorwerkingsbenadering

Bij het toepassen van de doorwerkingsbenadering in dit onderzoek, doen zich drie problemen voor. De problemen worden hierna toegelicht en er wordt duidelijk gemaakt hoe er in dit onderzoek mee wordt omgegaan.

Het eerste probleem is dat de doorwerkingsbenadering traditioneel wordt gebruikt om beleidsprestaties te evalueren (De Lange et. al., 1997; Faludi, 2000; Mastop & Faludi, 1997). Dat strookt niet volledig met het doel van dit onderzoek. Dat is immers niet het bepalen van het succes van het beleid, maar het inzichtelijk maken van de invloed die bovengemeentelijk beleid heeft op het aanpakken van de ruimtelijke *mismatches* in gemeentelijk beleid. Dit probleem is echter overkomelijk, omdat de vraag die achter het meten van doorwerking en achter het onderzoeksdoel ligt, feitelijk dezelfde zijn, namelijk: in welke mate beïnvloedt een actor middels zijn boodschap de *frames of reference* van derden? De 'beïnvloeding' fungeert in dit onderzoek dan echter niet als maat om een oordeel over een beleidsprestatie te bepalen, maar vormt een indicator voor de wijze waarop bovengemeentelijke overheden coördinerend optreden bij de beleidsmatige aanpak van de problematiek op gemeentelijk niveau en de wijze waarop hier door een gemeentelijke overheid mee wordt omgegaan.

Het tweede probleem is benoemd in paragraaf 4.2 en betreft de bruikbaarheid van de benadering in een bestuurlijke context die veranderd is van *government* naar *governance*. Zoals in paragraaf 4.4 bleek, blijft het type onderzoek relevant, omdat het nog altijd in staat is om vast te stellen in hoeverre plannen als richtinggevend kader voor derden fungeren. Echter, omdat de uitbreiding van het aantal 'derden' naar wie het beleid doorwerkt, diffuus en verspreid kan zijn, kan de bruikbaarheid van de benadering in gevaar komen. Om twee redenen is dat in dit onderzoek niet het geval. Allereerst, omdat in hoofdstuk 3 gebleken is dat de Belgische bestuurscultuur in vergelijking met bijvoorbeeld de Nederlandse bestuurscultuur hiërarchisch is. Dat vergemakkelijkt het identificeren van horizontale en verticale relaties tussen actoren en het afbakenen van het takenpakket van verschillende actoren. Bovendien concentreert dit onderzoek zich op de verticale relatie tussen duidelijke onderscheidbare zendende en ontvangende partijen, namelijk de bovengemeentelijke overheden en de gemeentelijke overheid. Dat vergroot de bruikbaarheid van de benadering. Daarnaast is de benadering ook in recenter onderzoek dat is uitgevoerd vanuit een coördinatieperspectief, succesvol gebleken. Zo blijkt uit onderzoek van Walsh (2010), dat geënt is op de doorwerkingsbenadering, dat strategisch beleid nog altijd kan fungeren als de basis van beleidscoördinatie bij cross-sectoraal beleid. Ook hier was sprake van een bestuurlijke context

waarin een omslag van *government* naar *governance* had plaatsgevonden. Om bovenstaande redenen wordt de benadering dan ook relevant en bruikbaar geacht in de huidige Belgische context van dit onderzoek.

Het derde probleem is dat er in de theorie steeds wordt uitgegaan van een plân dat doorwerkt, of van afgebakend, indicatief (strategisch) beleid (De Lange et. al., 1997; Faludi, 2000, Mastop & Faludi, 1997). In dit onderzoek is daar echter geen sprake van. Integendeel, er staan juist twee ruimtelijke *mismatches* centraal die niet onomwonden naar beleid zijn vertaald. De problematiek is versnipperd over verschillende beleidsdomeinen. Het probleem van het gebrek aan een beleidskader of concept wordt hanteerbaar gemaakt door de problematiek te interpreteren als een indicatief kader⁹. Conceptueel zou het echter niet correct zijn om dit gelijk te stellen aan een plan of beleidskader, omdat de problematiek versnipperd is over de beleidsdomeinen en geen afgebakend geheel vormt, noch in zijn geheel wordt gestuurd. Daarom wordt het geïnterpreteerd als een indicatief kader dat verdeeld is over verschillende (beleids)plannen. De theoretische vraag die onder het onderzoek komt te liggen kan dan als volgt geherformuleerd worden, namelijk: wat gebeurt er als de coördinatie van de beslissingen van het *planning subject* niet via één vastomlijnd plan gebeurt, maar gefragmenteerd is over verschillende beleidsplannen?

4.7 Conclusie

De vraag die onder dit hoofdstuk lag, was op welke wijze de doorwerkingsbenadering een bruikbaar theoretisch perspectief voor dit onderzoek kan bieden. Vanwege het feit dat in dit onderzoek een coördinatievraagstuk centraal staat, geldt dat de doorwerkingsbenadering gebruikt zal worden om inzicht te verkrijgen in de mate waarin en de wijze waarop er sprake is van coördinatie tussen de bestuurlijke schaalniveaus. Daarmee verschilt het van eerder gebruik van de benadering, waarbij het evalueren van de beleidsprestatie centraal stond. Hoewel er in de bestuurlijke context een omslag van *government* naar *governance* heeft plaatsgevonden, is in dit hoofdstuk beargumenteerd dat de benadering in dit onderzoek nog steeds bruikbaar is, zij het in aangepaste vorm. Het analytisch model dat door VNG/SGBO (1987) is gebruikt, zal hierna gebruikt worden om de mate van doorwerking te meten. Dat wil zeggen, op beoordelingsniveaus communicatie, conformiteit en gebruik zal de mate van doorwerking worden vastgesteld. Op basis daarvan kan bepaald worden hoe bovengemeentelijke overheden de gemeente pogen te coördineren en hoe hier op gemeentelijk niveau op gereageerd wordt. Tegelijkertijd zijn er verschillende factoren vastgesteld die de aard van coördinatievraagstukken beïnvloeden. Omdat doorwerking benaderd wordt als een indirecte vorm van coördinatie van de problematiek van de *mismatches*, wordt verondersteld dat ook die factoren de mate van doorwerking zullen beïnvloeden. Deze mogelijke invloed zal dan ook worden verkend om de gevonden resultaten in perspectief te plaatsen. Zodoende wordt de doorwerkingsbenadering in dit onderzoek gebruikt als analytisch hulpmiddel bij het verkrijgen van inzicht in een coördinatievraagstuk.

⁹ Dit wordt gedaan in een kwalitatieve beleidsanalyse.

5 Methodologie

5.1 Inleiding

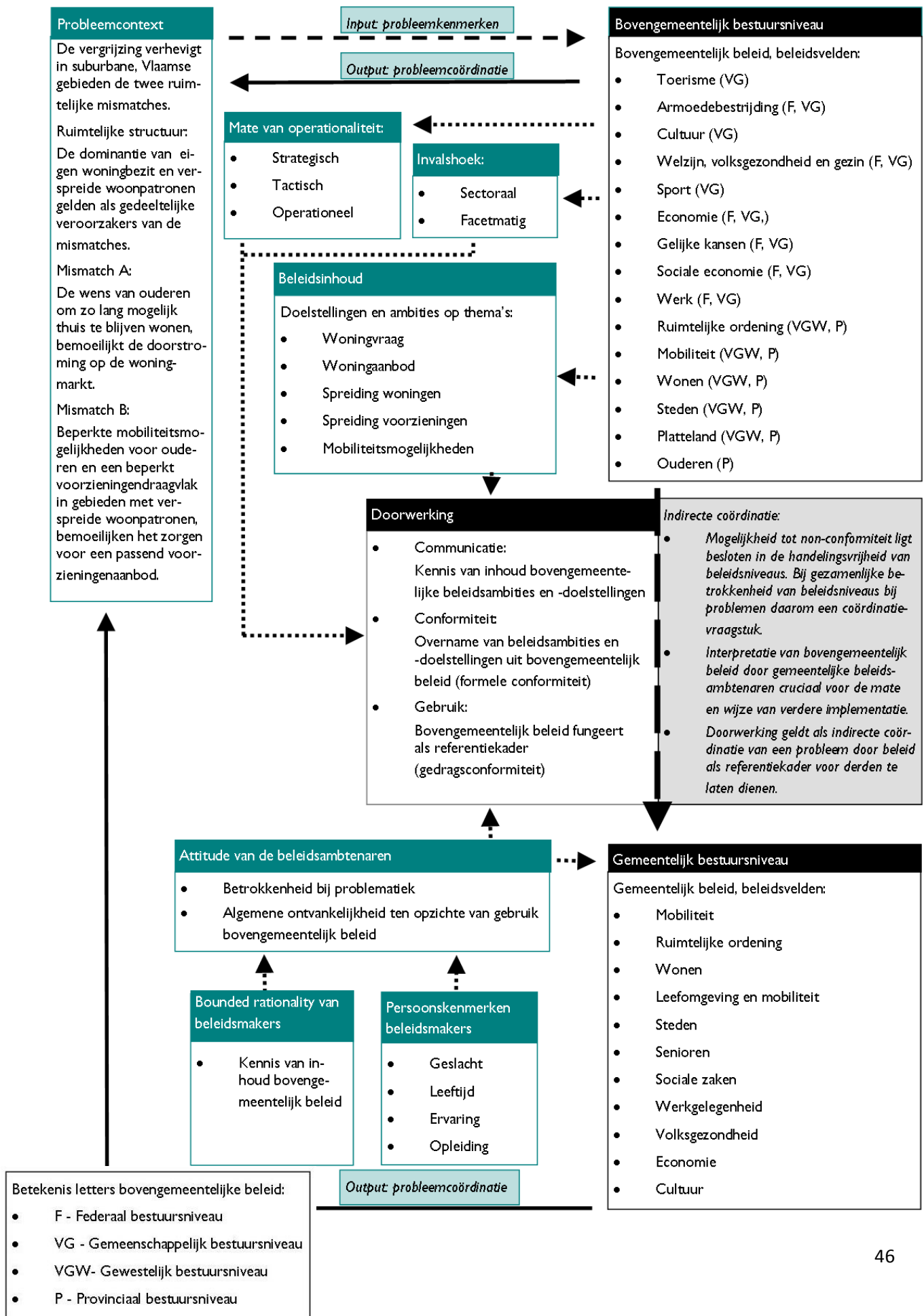
Dit hoofdstuk gaat in op de verantwoording van de werkwijze en de gekozen methoden, en geeft de operationalisering van de variabelen weer. Allereerst wordt het conceptueel model verder ingevuld op basis van de vorige hoofdstukken en worden er twee veronderstellingen gedaan. Vervolgens worden de opzet en de gebruikte methoden uiteengezet, waarna het empirisch deel van het onderzoek stap voor stap geoperationaliseerd wordt. Het hoofdstuk besluit met een schematische weergave van de onderzoeksopzet, die de opmaat naar de resultatenhoofdstukken vormt.

5.2 Conceptueel model en veronderstellingen

Op basis van de probleemanalyse, de contextanalyse en het theoretisch kader kan het conceptueel model operationeel worden gemaakt. In figuur 10 zijn de verschillende theoretische bevindingen en gevonden variabelen toegevoegd aan het conceptueel model. Die zullen nu achtereenvolgens behandeld worden. De probleemcontext (*figuur 10, linksboven*), die als input dient voor de beleidscontext, is tweeledig. Het thuis blijven wonen van ouderen resulteert in een doorstromingsprobleem op de woningmarkt, doordat deze woningen niet of pas later beschikbaar komen voor huishoudens die woningen van deze grootte nodig hebben. Daarnaast zijn ouderen door hun verminderde mobiliteit en veranderende behoeften, in het bijzonder op het gebied van zorg, afhankelijker van (openbare) vervoersmogelijkheden en een specifiek voorzieningenaanbod, die niet altijd adequaat georganiseerd kunnen worden. De locatie van de voorziening, de kenmerken van de mobiliteitsopties en de woonlocatie van de ouderen spelen daarbij een belangrijke rol. Door een gebrek aan draagvlak staan voorzieningen in suburbane gebieden vaker onder druk dan in stedelijk gebieden. De oorzaken van beide problemen zijn divers, maar kunnen gedeeltelijk worden herleid op de ruimtelijke structuur, gekenmerkt door *sprawl*. De vergrijzing geldt als een factor die de problematiek verheft (Administratie voor Planning en Statistiek, 2005; Bervoets & Heynen, 2013; De Decker, 2011b; Myncke & Vanderkeckhove, 2007; Ryckewaert et. al., 2012).

De vraag in dit onderzoek is echter hoe hier in de beleidscontext mee omgegaan wordt. In de inleiding werd de beleidscontext gepresenteerd als een *black box* (*figuur 10, rechterkant*), waarin doorwerking plaatsvindt in een zender-boodschap-ontvangerrelatie. Vanuit dit perspectief is het conceptueel model verder ingevuld. 'Doorwerking' heeft als afhankelijke variabele een centrale plaats gekregen, en is geoperationaliseerd op basis van de benaderingen van De Lange et. al. (1997) en Mastop & Faludi (1997). In de hoofdvraag wordt aangestuurd op het operationaliseren van de 'mate van doorwerking'. De vraag is immers 'in hoeverre' er doorwerking heeft plaatsgevonden. Uit de verschillende theoretische benaderingen is hiervoor een samengestelde definitie opgemaakt voor dit onderzoek die bestaat uit drie zogenaamde 'beoordelingsniveaus' (*figuur 10, midden*). Die komen overeen met wat VNG/SGBO (1987) en De Lange et. al. (1997) hebben onderscheiden als communicatie, conformiteit en gebruik. De drie beoordelingsniveaus worden door De Lange et. al. (1997) beschouwd als een 'ideale volgorde'. De interpretatie bij dit onderzoek is enigszins afwijkend. Het eerste beoordelingsniveau, communicatie, geldt als voorwaardelijk, de beoordelingsniveaus conformiteit en gebruik gelden als complementair. Deze worden verder beschreven en geoperationaliseerd in paragraaf 5.8. Daarnaast zijn er enkele variabelen omschreven die theoretisch mogelijk van invloed zijn op de mate van doorwerking, in het bijzonder de beleidsinhoud, de mate van operationaliteit, de invalshoek van beleid, en de houding van de beleidsambtenaren (*figuur 10, midden boven en midden onder*).

Figuur 10 Conceptueel model



Aan deze invulling van het conceptueel model liggen twee veronderstellingen ten grondslag die leidend zijn bij de verdere operationalisering. De eerste is dat gemeenten bij het beleidsmatig aan de orde stellen van een bepaalde problematiek gecoördineerd kunnen worden door bovengemeentelijke bestuursniveaus. De tweede is dat bij die coördinatie door bovengemeentelijke bestuursniveaus niet alleen de inhoud van beleidsdocumenten bepalend is voor de mate van doorwerking, maar dat door de aanwezigheid van andere factoren van invloed ook de context bepalend is voor de mate van doorwerking. Die context zal in het verdere onderzoek steeds vormgegeven worden vanuit het zender-boodschap-ontvangerperspectief. Alleen door beide veronderstellingen te onderzoeken, wordt het mogelijk om de doorwerking binnen de *black box* te beschrijven. Alvorens de variabelen in het conceptueel model verder te operationaliseren en de analysestappen uiteen te zetten, gaan de volgende paragrafen eerst in op de verantwoording van de gekozen methoden.

5.3 Onderzoeksontwerp en case study-gebied

Het empirisch deel van het onderzoek is beschrijvend van aard en kent een gelaagd onderzoeksontwerp. Feitelijk zijn het twee *case studies* die elkaar opvolgen en die vervolgens gesynthetiseerd worden. Het eerste onderzoeksdeel analyseert op het niveau van heel Vlaanderen de verschillende wijzen waarop de beleidsniveaus de problematiek aanpakken middels een kwalitatieve inhoudsanalyse. Dit deel wordt hierna het inventarisatieonderzoek genoemd. De resultaten hiervan vormen de noodzakelijke en voorwaardelijke input voor het tweede deel. Daarin wordt in een lokale *case study* naar de beleidscontext van de gemeente Aalst uitgediept in hoeverre dit beleid doorwerkt naar de gemeentelijke beleidscontext. Dit wordt hierna het doorwerkingsonderzoek genoemd. Hiertoe is een enquête gehouden onder de beleidsambtenaren van de gemeente Aalst. Vanwege een lage respons zijn de enquêteresultaten en -conclusies ten slotte gevalideerd in diepte-interviews (zie paragraaf 5.4 en hoofdstuk 8)

Het voordeel van het gebruik van *case studies* is dat een situatie getailleerd in zijn context kan worden onderzocht. Dit is noodzakelijk, omdat de omstandigheden bij vergrijzing verschillen op lokaal en regionaal schaalniveau. Een relevant begrip van de problematiek vraagt daarom om een zorgvuldige definiëring van de probleemcontext (Gibson et. al., 2002, p. 85; Lepina & Pool, 2000, pp. 409-410). Beide *case studies* zijn doelbewust geselecteerd volgens de methode van *purposive sampling* (Neuman, 2007, pp. 141-144). Het onderzoeksgebied in de eerste *case study* is Vlaanderen, omdat de problematiek die centraal staat in de onderzochte beleidsdocumenten zich voornamelijk concentreert op dit ruimtelijke schaalniveau. Het onderzoeksgebied van de tweede *case study* is Aalst. Enerzijds was dit een pragmatische overweging, omdat er binnen het bredere onderzoeksprogramma van het Steunpunt Ruimte een selectie van gebieden is gemaakt waarnaar alle onderzoeksprojecten onderzoek doen. Anderzijds is Aalst gekozen, omdat de gemeente beschikt over een suburbaan gebied. Daar is het door kleinere bevolkingsconcentraties lastiger om drempelwaardes van voorzieningen te bereiken (Vader et. al., 2008, p. 44). De hevigheid van de problematiek zal in het geselecteerde suburbane gebied naar verwachting vergelijkbaar zijn met die in andere suburbane gebieden in Vlaanderen. Daarmee staat er in dit onderzoek dus eigenlijk een 'representatief' geval centraal (Bryman, 2012, p. 419).

5.4 Betrouwbaarheid en validiteit

Ten aanzien van het onderzoeksontwerp en de gekozen methoden kunnen enkele opmerkingen worden gemaakt met betrekking tot de betrouwbaarheid en de validiteit. Door te werken met *case studies* is de externe validiteit van de resultaten laag (Boeije et. al., 2009, pp. 279-280; Flyvbjerg, 2001). Toch menen Boeije et. al. (2009, pp. 279-280) dat van inhoudelijke generalisatie wel sprake kan zijn naar situaties waarin de ruimtelijke en bestuurlijke context vergelijkbaar zijn met het *case study*-gebied Aalst. Bij de eerste *case study* wordt gebruikgemaakt van een inhoudsanalyse met een kwalitatief en een kwantitatief deel, waarbij de onderzoeker zelf het 'meetinstrument' is. De resultaten zijn hierdoor mogelijk minder betrouwbaar, omdat het oordeel van de onderzoeker een zekere mate van subjectiviteit kent bij de interpretatie (Boeije et. al., pp. 273-279; Bryman, 2012, pp.

557-559). De mate waarin de onderzoeker oordeelt is echter tot een minimum beperkt, omdat het kwalitatieve deel feitelijk een inventarisatie betreft. Dit komt de betrouwbaarheid ten goede. Dit geldt ook voor de kwantitatieve codering van de documenten die plaatsvindt, waarbij kenmerken aan beleidsdocumenten worden toegekend.

Voor de dataverzameling en -analyse bij de tweede *case study* is gebruikgemaakt van een inhoudsanalyse en een enquête. Voor de inhoudsanalyse gelden dezelfde kanttekeningen als die zojuist benoemd zijn. De meerwaarde van de enquête is dat het de onderzoeker in staat stelt om gedetailleerd in kaart te brengen hoe en in hoeverre de doorwerking plaatsvindt. Zodoende kan niet alleen worden onderzocht in hoeverre het beleid naar de gemeentelijke context is doorgewerkt, maar kan ook bekeken worden of er differentiatie bestaat tussen de kenmerken van meer of minder doorgewerkt beleid. De interne validiteit is bij het gebruik van de enquête relatief laag, omdat er niet doorgevraagd kan worden en de vraagstelling tot een eendimensionale waardering van bepaalde constructen of variabelen kan leiden (Bryman, 2012, pp. 60-61, 171-172). De resultaten hebben een grote externe validiteit, mits de steekproef representatief is (Bryman, 2012, p. 61). Verderop zal blijken dat dit voor dit onderzoek niet het geval is. De resultaten zijn dus uitsluitend geldig voor de steekproef en niet voor de gehele populatie van beleidsambtenaren van de gemeente Aalst. Daarom zijn de bevindingen uit de enquête achteraf besproken in diepte-interviews met vier experts. Deze experts zijn geselecteerd op basis van hun kennis en ervaring als onderzoeker op het gebied van vergrijzing, planologie en (woon)beleid. Alle geïnterviewde experts zijn wetenschappelijke onderzoekers, wat enerzijds mogelijk geleid heeft tot een eenzijdige validatie van de conclusies, maar wat die validatie anderzijds wel autoriseert, omdat deze experts een ruime ervaring en expertise hebben op het gebied van soortgelijk onderzoek. Op basis van hun ideeën is bepaald hoe waarschijnlijk het is dat de getrokken conclusies geldig zijn en in hoeverre die herkenbaar zijn in de Vlaamse context. Dit gebeurde in semi-gestructureerde diepte-interviews, waarbij een samenvatting van de conclusies als leidraad voor het gesprek diende. Een overzicht van de gepresenteerde conclusies en de selectie van respondenten is weergegeven in bijlage 2.

5.5 Methodische overwegingen inventarisatieonderzoek

Het inventarisatieonderzoek inventariseert welke (aspecten van de) ruimtelijke *mismatches* beleidsmatig aan de orde gesteld worden en hoe dit wordt gedaan, op de bovengemeentelijke bestuursniveaus. De selectie van de onderzochte beleidsdocumenten is tot stand gekomen op basis van de volgende criteria:

- Uitsluitend *beleidsdocumenten* kwamen in aanmerking voor de selectie.
- Uitsluitend *beleidsdocumenten* die vigeerden in 2014 kwamen in aanmerking voor selectie. Hierdoor ontstaat er een temporale spreiding van documenten, waarbij de eerste in 2004 is geschreven en de laatste in 2013.
- Uitsluitend *beleidsdocumenten* van beleidsvelden die op basis van de probleemanalyse (hoofdstuk 2) relevant leken, zijn opgenomen in de selectie. De beleidsveldselectie is ter bevestiging voorgelegd aan een andere onderzoeker die betrokken is bij onderzoek naar vergrijzing. Ter controle zijn alle vigerende *beleidsdocumenten* van andere beleidsvelden gescand op de woorden 'vergrijzing, oudere, ouderen, woning, woningen, wonen, voorziening en voorzieningen'. Indien er een overeenkomst werd gevonden, werd na het lezen van het betreffende document beoordeeld of het opgenomen werd in de selectie.

Dit resulteerde in een selectie van 82 *beleidsdocumenten* (zie bijlage 3). Er dienen enkele kanttekeningen te worden geplaatst bij de selectie, omdat de vooraf opgestelde criteria gaandeweg zijn bijgesteld. Op federaal niveau bleek de output van daadwerkelijke *beleidsdocumenten* minimaal. Daarom is besloten om voor dit niveau het regeerakkoord, de regeringsverklaring en de beleidsverklaringen van de opeenvolgende jaren sinds de installatie van de regering in 2011, op te nemen in de selectie. Deze documenten geven volgens het Portaal van de Belgische Overheid (2014) namelijk een goed overzicht van de beleidsambities en -doelstellingen op federaal niveau.

5.6 Operationalisering inventarisatieonderzoek

Zoals vermeld in paragraaf 5.4 betreft het inventarisatieonderzoek een inhoudsanalyse met een kwalitatief en kwantitatief deel. Het kwalitatieve deel wordt geleid vanuit een vooraf opgesteld analyseschema (zie bijlage 4). Om de codering zo open mogelijk te houden is bij aanvang steeds uitsluitend gecodeerd op welk van de twee *mismatches* de beleidsambitie of beleidsdoelstelling van invloed was en op welk van de aspecten van het probleem. Vervolgens is door axiale codering de codeboom verder ingevuld¹⁰. Het kwantitatieve deel van de inhoudsanalyse heeft feitelijk niet zozeer betrekking op de inhoud van het betreffende beleid, maar op de kenmerken van het betreffende beleid. Alle documenten zijn gecodeerd op de volgende punten (zie ook bijlage 3):

- Bestuursniveau waarop het beleid verschenen is.
- Het moment waarop het beleidsdocument verschenen is.
- Er is onderscheid gemaakt naar documenten met een sectorale insteek en documenten met een facetmatige insteek. De beoordelingscriteria hiervoor zijn ontleend aan Hidding (1993, p. pp. 259-260) en Spit & Zoete (2009, p. 20). Beleid dat zich overwegend concentreert op het effectief en efficiënt programmeren van een tak van overheidsdiensten, is gecodeerd als beleid met een sectorale invalshoek. Beleid dat zich overwegend concentreert op het integreren van verschillende overheidsactiviteiten vanuit een gezichtspunt, is gecodeerd als beleid met een facetmatige insteek. Tijdens de codering bleek het maken van dit onderscheid lastig, omdat sommige ogenschijnlijk sectorale beleidsdocumenten op bepaalde punten facetbeleid poogden te realiseren en andersom. Dit moet worden meegenomen bij de interpretatie van de resultaten.
- Er is onderscheiden of het een strategisch, een tactisch of een operationeel document betreft. De beoordelingscriteria hiervoor zijn ontleend aan Spit & Zoete (2009, p. 141) en betreffen de aanwezigheid van strategische en operationele doelstellingen, alsmede de planhorizon. Een plan is strategisch indien het overwegend strategische doelstellingen omvat en gericht is op de lange termijn, een plan is tactisch wanneer het zowel strategische als operationele doelstellingen omvat en gericht is op de middellange termijn en operationeel wanneer het overwegend operationele doelstellingen omvat en gericht is op de korte termijn. Bij de codering bleek deze indeling problemen op te leveren, omdat deze in principe bedoeld is voor ruimtelijke plannen, die zich laten kenmerken door een verdere planhorizon dan andere typen plannen, die ook in deze selectie zijn opgenomen. Sommige van deze beleidsplannen leken strategisch van karakter als gekeken werd naar de doelstellingen, maar werden door hun planhorizon toch anders geclassificeerd. Daarom is gaandeweg besloten de mate van operationele doelstellingen als eerste criterium te gebruiken, en de plantermijn als tweede criterium, dat uitsluitend gebruikt werd als het eerste criterium niet doorslaggevend bleek te zijn.

5.7 Methodische overwegingen doorwerkingsonderzoek

In het doorwerkingsonderzoek wordt vervolgens onderzocht in hoeverre de gevonden beleidsambities en -doelstellingen zijn doorgewerkt naar de gemeentelijke beleidscontext. Dit gebeurt aan de hand van een inhoudsanalyse en een enquêteonderzoek. De doelpopulatie zijn alle beleidsambtenaren van de gemeente Aalst die werkzaam zijn bij stadsdiensten die zich bezighouden met beleid dat relevant wordt geacht in het kader van dit onderzoek (zie paragraaf 6.2). Uit gesprekken met ambtenaren en de stadssecretaris bleek dat het om een populatie van naar schatting

¹⁰ De gevonden beleidsambities zijn vaak niet direct in verband te brengen met de kenmerken van hun invloed op de *mismatch*, bijvoorbeeld of die positief of negatief zouden (kunnen) zijn. Vaak bleek het bepalen van de invloed niet vast te stellen zonder nader onderzoek te doen. De consequentie daarvan is dat de resultaten feitelijk uitsluitend een kwalitatieve inventarisatie van beleidsambities en -doelstellingen omvatten.

50 ambtenaren¹¹ gaat. In tegenstelling tot de meeste onderzoeken waarbij er gebruikgemaakt wordt van de enquête, is er in dit onderzoek geen sprake van een steekproeftrekking. Alle ambtenaren die tot de doelpopulatie behoren, hebben een enquête ontvangen. Voorafgaand aan de verspreiding van de enquêtes is er een proefenquête gehouden, om onduidelijkheden en fouten in de instructie en enquêtevragen op te sporen en aan te passen. De verspreiding van de enquêtes is zowel digitaal als schriftelijk gebeurd, waarna er diverse acties zijn ondernomen om de respons te verhogen (zie verder paragraaf 6.2).

Het doel van de enquête is tweeledig. Allereerst wordt deze gebruikt om gedetailleerd in kaart te brengen welke beleidsambities en -doelstellingen vanuit de afzonderlijke bestuursniveaus zijn doorgewerkt naar de gemeente Aalst. Dit hangt samen met het kwalitatieve deel van de inhoudsanalyse. Daarnaast is er gevraagd naar andere factoren die de mate van doorwerking kunnen beïnvloeden, zoals de houding van de beleidsambtenaren. Aanvankelijk was het de bedoeling om deze factoren te gebruiken om middels statistische toetsing hun invloed inzichtelijk te maken. Door de lage respons bleek dit echter niet mogelijk en moet worden volstaan met een weergave van de beschrijvende resultaten.

5.8 Operationalisering doorwerkingsonderzoek

De afhankelijke variabele in dit onderzoek is de 'doorwerking', die geoperationaliseerd wordt op basis van drie beoordelingsniveaus: communicatie, conformiteit en gebruik. Hierna worden per beoordelingsniveau de betrokken afhankelijke en onafhankelijke variabelen geoperationaliseerd. Naast de hier geoperationaliseerde variabelen zijn ook enkele algemene variabelen onderzocht, zoals persoonskenmerken en de kenmerken van de functie van de ambtenaar bij de gemeente Aalst. Een overzichtelijke weergave van alle geoperationaliseerde variabelen is te vinden in bijlage 5.

Communicatie

Doorwerking op het beoordelingsniveau communicatie is onderzocht aan de hand van de enquête. Het begrip communicatie wordt operationeel gemaakt vanuit het perspectief van Mastop & Faludi (1997, p. 825), die stellen dat communicatie moet leiden tot een zekere mate van bewustwording van de beleidsambities en -doelstellingen van het door te werken beleid. Daarom hanteert deze operationele definitie niet alleen de wijze van communicatie, maar ook de mate waarin communicatie heeft plaatsgevonden vanuit het perspectief van de ontvanger. Met betrekking tot het eerste aspect, de wijze van communicatie, wordt gevraagd naar de manier waarop beleidsambtenaren op de hoogte zijn gesteld, dat wil zeggen, via welk medium en de mate waarin zij zelf initiatief nemen om op de hoogte te worden gesteld van het bovengemeentelijk beleid. Het tweede aspect wordt onderzocht door te vragen in hoeverre beleidsambtenaren op de hoogte denken te zijn van de verschillende beleidsdocumenten, door dit aan te geven op een schaal van 1 tot en met 5. Op deze manier wordt dus niet de feitelijke kennis gemeten, maar de perceptie van de ambtenaren. Dit zou de resultaten kunnen vertekenen op het moment dat ambtenaren zichzelf systematisch onder- of overschatten. Om twee redenen is echter toch besloten om op deze manier te meten. Allereerst, omdat het toetsen van hun feitelijke kennis niet het onderzoeksdoel is. Ten tweede, omdat andere vormen van doorwerking ook betrekking hebben op de gepercipieerde kennis van bovengemeentelijk beleid en niet op de feitelijke kennis van bovengemeentelijk beleid.

Het beoordelingsniveau communicatie is voorwaardelijk voor het bestaan van indirecte coördinatie in de vorm van doorwerking. Wanneer beleidsambtenaren zich zonder kennis te hebben van de betreffende beleidsambities en -doelstellingen toch overeenkomstig gedragen, is dit in dit onderzoek wel te interpreteren als bijvoorbeeld een (onbewust) gedeelde visie, maar niet als doorwerking.

¹¹ De keuze voor een enquête bij een dergelijke kleine populatie komt behalve uit de methodische overwegingen die beschreven zijn in deze paragraaf, ook voort uit de planning van het bredere onderzoek. Daarin staan interviews met diverse *stakeholders* bij de gemeente Aalst gepland voor het najaar van 2014. Het was voor de stage-organisatie niet wenselijk dat dezelfde respondenten voor dit onderzoek ook al geïnterviewd zouden worden. Dit heeft bijgedragen aan de keuze voor het gebruik van de enquête.

Daarmee is er in dit onderzoek dus geen aandacht voor situaties waarbij er zonder doorwerking toch een gelijkaardig resultaat tot stand kan komen. Daarnaast kent de operationalisering van dit beoordelingsniveau een andere belangrijke beperking. Door de grote hoeveelheid beleidsambities en -doelstellingen in bovengemeentelijk beleid is het niet mogelijk om per ambitie of doelstelling te meten in hoeverre er sprake is van communicatie. Daarom zijn de ambities en doelstellingen geaggregeerd naar dat beleidsdocument waar zij uit voortkomen. Bovendien zijn de beleidsbrieven uit de beleidsperiode 2009-2013 niet onderscheiden naar jaar, maar gebundeld per beleidsveld teruggekomen in de enquête (zie verder bijlagen 5 en 6).

Conformiteit

Doorwerking op het beoordelingsniveau conformiteit is gemeten aan de hand van een inhoudsanalyse. Het begrip conformiteit wordt operationeel gemaakt vanuit het perspectief van Mastop & Faludi (1997, p. 825) en Spit & Zoete (2009, pp. 135-139), die refereren aan formele conformiteit: de mate waarin beleidsintenties, -doelstellingen en visies letterlijk zijn opgenomen in beleid of plannen van andere overheden. In dit onderzoek zijn die beleidsintenties, -doelstellingen en visies beperkt tot de beleidsambities en -doelstellingen zoals die in het eerste deel van het empirisch onderzoek geïdentificeerd zijn. Deze worden vergeleken met de beleidsambities en -doelstellingen zoals die in de lokale beleidsdocumenten geïdentificeerd zijn. Daarbij is de ambitie of doelstelling volledig conform, indien deze overeenkomstig is met de ambitie, doelstelling of intentie in het bovengemeentelijk beleid, is deze gedeeltelijk conform, indien deze overeenkomt, maar elders in het bovengemeentelijk beleid wordt tegengesproken en is deze non-conform, indien deze inhoudelijk niet overeenkomt^{12,13}. In het laatste geval zou er van doorwerking wel sprake kunnen zijn, zij het niet op het beoordelingsniveau conformiteit, maar op het beoordelingsniveau gebruik.

Gebruik

Doorwerking op het beoordelingsniveau van gebruik wordt gemeten aan de hand van een enquête. Het begrip gebruik wordt operationeel gemaakt vanuit het perspectief van Mastop & Faludi (1997, p. 825) en Spit & Zoete (2009, pp. 135-138), die refereren aan gedragsconformiteit: de mate waarin beleid en beleidsmakers in al dan niet aangepaste vorm handelen naar de beleidsintenties en -uitspraken van ander beleid en voorgestelde visies meewegen in hun beleidskeuzes. In de enquête wordt daarom gevraagd in hoeverre de verschillende bovengemeentelijke beleidsdocumenten voor de beleidsambtenaren van de gemeente Aalst als referentiekader dienen, gemeten op een schaal van 1 tot en met 5. Tevens wordt de houding van de beleidsambtenaren gemeten. Dit gebeurt op twee manieren, omdat er onderscheid kan worden gemaakt tussen de houding ten aanzien van de problematiek en ten aanzien van doorwerking in algemene zin. De eerste manier inventariseert middels een likertschaal de perceptie van de relevantie van de *mismatches* en de betrokkenheid bij de *mismatches*, bij de dagelijkse werkzaamheden van de ambtenaren. Dit betreft dus de houding ten aanzien van het probleem. De tweede manier omvat een likertschaal met enkele stellingen die de algemene ontvankelijkheid van de ambtenaar testen ten aanzien van het gebruik van bovengemeentelijk beleid. Dat wil zeggen, de mate waarin bovengemeentelijk beleid leidend is bij het nemen van beslissingen, de mate waarin gemeentelijk beleid moet worden afgetoetst met bovengemeentelijk beleid en de mate waarin kennisname van bovengemeentelijk beleid tijdens de beleidsvorming noodzakelijk is. Dit betreft dus de houding ten aanzien van doorwerking in zijn algemeenheid. Daarnaast wordt in de enquête gevraagd naar het belang van verschillende typen input bij het nemen van beleidsbeslissingen en naar welk motief het meest voorkomend is om af te wijken van bovengemeentelijk beleid (zie bijlage 6). Op deze wijze kunnen de gevonden resultaten later in perspectief worden geplaatst. De resultaten die dit onderdeel van het doorwerkingsonderzoek oplevert, kennen dezelfde beperking met betrekking tot de beleidsambities en -doelstellingen als bij

¹² Een gedetailleerdere toelichting op deze indeling is weergegeven in paragraaf 7.4.

¹³ Het al dan niet refereren naar de beleidsdocumenten was aanvankelijk ook een criterium, maar omdat dit nergens voorkwam, is besloten dit criterium te laten vallen.

het beoordelingsniveau communicatie: door hun grote hoeveelheid is er naar beleidsdocumenten gevraagd en niet naar de afzonderlijke ambities en doelstellingen.

5.9 Synthese van het inventarisatieonderzoek en doorwerkingsonderzoek

Na vaststelling van de mate van doorwerking op de drie beoordelingsniveaus volgen twee stappen. Allereerst worden de analyseresultaten van het inventarisatieonderzoek en het doorwerkingsonderzoek gecombineerd. Per analyseniveau kan worden bekeken welk beleid er in welke mate is doorgewerkt en wat de inhoud van dat beleid is. Zodoende ontstaat een kwalitatief inzicht in welke beleidsinhoud in welke mate doorwerkt en wat dit betekent voor de gemeentelijke sturingsruimte die al dan niet wordt genomen om de problematiek te coördineren. Dit gedeelte gaat dus in op de in paragraaf 5.2 genoemde veronderstelling dat gemeenten bij het beleidsmatig aan de orde stellen van een bepaalde problematiek gedeeltelijk gecoördineerd worden door bovengemeentelijke bestuursniveaus.

Daarnaast was het de bedoeling om te toetsen of er aan de in meer of mindere mate doorgewerkte beleidsdocumenten bepaalde kenmerken kunnen worden toegewezen. Hiermee zou de tweede belangrijke veronderstelling die in paragraaf 5.2 werd genoemd, worden getoetst. Die luidde dat bij de coördinatie door bovengemeentelijke bestuursniveaus niet alleen de inhoud van beleidsdocumenten bepalend is voor de mate van doorwerking, maar dat door de aanwezigheid van andere factoren van invloed ook de context bepalend is voor de mate van doorwerking. Door een gebrek aan data bleek deze onderzoeksstap niet uitvoerbaar. Wel is beschreven wat hiervoor de resultaten voor de steekproefpopulatie zijn. Zodoende wordt een indicatie gegeven van de context waarin de kwalitatieve resultaten geplaatst kunnen worden, waarbij inzichtelijk wordt met welke punten van het zender-boodschap-ontvangermodel de mate van doorwerking in verband kan worden gebracht. In de interviews is nader ingegaan op die context en worden de gevonden resultaten grotendeels bevestigd (zie hoofdstuk 8).

5.10 Conclusie

Dit hoofdstuk zette de onderzoeksopzet uiteen als een proces van twee onderzoeksstappen (twee *case studies*) en een synthese op basis van een gecombineerde kwalitatieve en kwantitatieve strategie. De opzet van de *case study* naar beleid in Vlaanderen, de *case study* naar de gemeentelijke beleidscontext van Aalst en de synthese, zijn schematisch weergegeven in figuur 11 (zie volgende pagina). Daarmee vormt dit overzicht de aankondiging tot de overgang naar het empirisch deel van dit onderzoek. In de volgende hoofdstukken worden de resultaten van het inventarisatieonderzoek, het doorwerkingsonderzoek en de synthese conform onderstaande opzet gepresenteerd, in relatie tot de probleemverkenning en de theorie zoals die in de voorgaande hoofdstukken besproken is.

Figuur 11 Schematische weergave opzet empirisch deel

Onderzoeksstap	Analyse gericht op:	Betrokken casestudy-gebied	Methode/analysemethode	Hoofdstuknr.
Inventarisatie-onderzoek				
	Inhoudelijk vaststellen beleidsambities en -doelstellingen	Case 1 Vlaanderen	Kwalitatieve inhoudsanalyse bovengemeentelijk beleid	6
	Toekennen van kenmerken aan beleidsdocumenten	Case 1 Vlaanderen	Inhoudsanalyse bovengemeentelijk beleid	6
Doorwerkings-onderzoek				
	Metten van mate en wijze van <u>communicatie</u>	Case 2 Aalst	Enquête onder beleidsambtenaren Aalst	7
	Metten van mate van (formele) <u>conformiteit</u>	Cases 1 & 2 Vlaanderen en Aalst	Kwalitatieve inhoudsanalyse bovengemeentelijk en gemeentelijk beleid	7
	Metten van mate van <u>gebruik</u> (gedragsconformiteit /referentiekader)	Case 2 Aalst	Enquête onder beleidsambtenaren Aalst	7
Synthese				
	Vaststellen welke beleidsdoelstellingen doorwerken en welke gevolgen dit heeft voor de coördinatie van de problematiek	Cases 1 & 2 Vlaanderen en Aalst	Combineren van resultaten	7
	Gevonden mate van doorwerking perspectiveren a.d.h.v. andere factoren	Cases 1 & 2 Vlaanderen en Aalst	Beschrijvende statistiek	7

6 De mismatches in bovengemeentelijk beleid

6.1 Inleiding

Zoals vermeld in het vorige hoofdstuk, zullen de resultaten van het empirisch deel van het onderzoek in twee hoofdstukken gepresenteerd worden. In het eerste hoofdstuk wordt de inhoud van het bovengemeentelijk beleid vastgesteld (het inventarisatieonderzoek). In het tweede hoofdstuk wordt de mate van doorwerking vastgesteld (het doorwerkingsonderzoek) en worden deze resultaten gesynthetiseerd (de synthese). In dit hoofdstuk staat de inhoud van bovengemeentelijk beleid centraal en wordt de vierde deelvraag van dit onderzoek beantwoord: *hoe worden de ruimtelijke mismatches in het bovengemeentelijke beleid aangepakt?* De opzet van het hoofdstuk is als volgt. Eerst wordt er een overzicht en een algemene beschrijving gegeven van de geanalyseerde documenten en de gevonden resultaten. Daarna worden achtereenvolgens de inhoudelijke en beleidstechnische aspecten, alsook de afstemmingsaspecten van de bevindingen gepresenteerd. De inhoudelijke aspecten zijn relevant, omdat zij een indicatie geven van de inhoudelijke erkenning van en oplossing voor de problematiek. De beleidstechnische aspecten zijn relevant, omdat zij tonen hoe het beleid als instrument fungeert om het probleem op te lossen. De afstemmingsaspecten zijn relevant, omdat zij tonen hoe de verschillende overheden zich tot elkaar verhouden bij het coördineren van de problematiek. Er wordt steeds toegelicht hoe het beleid mogelijk van invloed is op de afzonderlijke ruimtelijke mismatches en op de wijze waarop de problematiek gecoördineerd wordt. Het woord ‘mogelijk’ wijst erop, dat het niet zozeer om een effectmeting van het beleid gaat, maar om een inventarisatie van de beleidsintenties, hun relatie met de problematiek van de mismatches en de aanpak ervan in de beleidscontext. In dit hoofdstuk zal voornamelijk de relatie worden gelegd met de probleemanalyse en de theoretische benadering van vergrijsing zoals die in hoofdstuk 2 aan de orde is gekomen. Het andere resultatenhoofdstuk zal veeleer ingaan op de coördinatieproblematiek en de bijbehorende theoretische doorwerkingsbenadering uit hoofdstuk 4.

6.2 Kenmerken van het geanalyseerde beleid

In de paragrafen 5.5 en 5.6 is beschreven hoe de beleidsanalyse is aangepakt en hoe de mismatches zijn geanalyseerd. In het kort komt het erop neer dat de beleidsdocumenten in Nvivo¹⁴ zijn geanalyseerd op de mogelijke wijze waarop ze (delen van) de mismatches beïnvloeden¹⁵. Om de lezer in herinnering te brengen: *mismatch A* betreft het gebrek aan doorstroming op de woningmarkt, omdat ouderen steeds langer in gezinswoningen en vrijstaande woningen blijven wonen. Daardoor zijn deze huizen ‘onderbewoond’, terwijl gezinnen met kinderen vaak juist moeite hebben om deze woningen te bemachtigen (zie paragraaf 2.6). *Mismatch B* betreft het probleem van het organiseren van een adequaat voorzieningenniveau in suburbane gebieden waar relatief weinig draagvlak is voor voorzieningen. Ouderen zijn daar door hun toenemende fysieke beperkingen voor hun vervoer naar de voorzieningen bovendien steeds vaker aangewezen op openbaar vervoer en hun sociale netwerk (zie paragraaf 2.7).

Voordat de kwalitatieve kenmerken van het onderzochte beleid geanalyseerd zullen worden, volgen nu eerst enkele beschrijvende resultaten van de analyse. In totaal zijn er 82 beleidsdocumenten geanalyseerd. Het betreffen 9 verschillende typen documenten (tabel 6.1), verdeeld over 4 bestuursniveaus (zie tabel 6.2). Zoals in paragraaf 5.5 werd vermeld, is al het relevante vigerende beleid opgenomen in de analyse, alsmede enkele akkoorden en verklaringen die bij afwezigheid van de ‘papierse beleidsoutput’ een volgens de federale overheid gedegen overzicht van de beleidsinhoud weergeven (Portaal van de Belgische Overheid, 2014). De verdeling lijkt echter onevenredig, omdat op het bestuursniveau van de Vlaamse gemeenschap en het Vlaamse gewest respectievelijk 31 en 40 documenten zijn opgenomen, terwijl dit er voor het federale en provinciale bestuursniveau

¹⁴ De analyse is gedaan met behulp van het dataverwerkingsprogramma ‘Nvivo’. Deze software helpt de onderzoeker om kwalitatieve data te structureren.

¹⁵ De codeboom is weergegeven in bijlage 4.

respectievelijk 4 en 7 zijn. Daarbij dienen 2 kanttekeningen te worden geplaatst. Allereerst lijkt dit het in hoofdstuk 4 geschetste beeld van het bestuurlijke primaat van de Vlaamse bestuursniveaus te bevestigen. De hoge beleidsoutput op deze niveaus is daarom niet verrassend. Ten tweede geldt dat op het Vlaamse niveau zowel beleidsnota's als beleidsbrieven zijn geanalyseerd (tabellen 6.1 & 6.2). In de 14 beleidsnota's, die allen in 2009 zijn verschenen, zijn de hoofdlijnen van het beleid voor de periode 2009-2014 uiteengezet. In de beleidsbrieven die daarop jaarlijks voor elk van de nota's verschenen zijn, worden deze beleidslijnen verder uitgewerkt en geconcretiseerd. Inhoudelijk gezien hebben er dus steeds 5 Vlaamse beleidsdocumenten betrekking op dezelfde inhoud en zo beschouwd is de verdeling van beleidsdocumenten over de verschillende bestuursniveaus meer evenredig¹⁶. Op het bestuursniveau van de Vlaamse gemeenschap is naast de beleidsnota's en -brieven bovendien één extra document opgenomen, te weten het Vlaams ouderenbeleidsplan. Dit document is buiten de gebruikelijke nota's en plannen om geschreven, maar werd dermate relevant geacht voor dit onderzoek, dat het is opgenomen in de selectie.

In de analyse is steeds bepaald of het betreffende beleid van invloed is op de verschillende *mismatches* en de wijze waarop dit gebeurt¹⁷. Voor beide *mismatches* tezamen is vastgesteld dat 87,8% van het geanalyseerde beleid beleidsdoelstellingen bevat die er invloed op pogen uit te oefenen. Daaruit kan worden afgeleid dat de geselecteerde en dus van tevoren relevant geachte beleidsdocumenten ook daadwerkelijk grotendeels relevant blijken te zijn bij het aanpakken van de *mismatches*. Van de overige 12,2% bleken met name de gewestelijke beleidsnota's en -brieven betreffende economie en sociale economie¹⁸ niet of nauwelijks van invloed te zijn op de *mismatches*. Daarnaast geldt dat met uitzondering van het federale bestuursniveau, er op de verschillende bestuursniveaus meer beleidsdocumenten van invloed zijn op *mismatch B* dan op *mismatch A* (tabel 6.3). Hoewel deze cijfers een algemeen beeld schetsen van de mate waarin bovengemeentelijk beleid van invloed kan zijn op de *mismatches*, zegt dit nog niets over de wijze waarop dit gebeurt. In de volgende paragrafen worden de kwalitatieve inhoudelijke aspecten van het beleid per bestuursniveau en per *mismatch* beschreven, alsook de beleidstechnische aspecten en de afstemmingsaspecten.

Tabel 6.1 Geanalyseerde beleidsdocumenten naar documenttype (bestuursniveau)	
Regeringsverklaring (<i>federaal</i>)	1
Regeerakkoord (<i>federaal</i>)	1
Beleidsverklaringen (<i>federaal</i>)	2
Beleidsnota's (<i>gemeenschap/gewest</i>)	14
Beleidsbrieven (<i>gemeenschap/gewest</i>)	56
Beleidsplan (<i>gemeenschap, provincie</i>)	3
Bestuursakkoorden (<i>provincie</i>)	1
Structuurplan (<i>provincie</i>)	2
Uitvoeringsplan (<i>provincie</i>)	1
Meerjarenplan (<i>provincie</i>)	1
Totaal	82

¹⁶ Omwille van de leesbaarheid wordt in dit hoofdstuk ook geen onderscheid gemaakt tussen de beleidsnota's en de beleidsbrieven. Telkens wanneer naar de nota's wordt verwezen, mag aangenomen worden dat in ten minste 1 van de bijbehorende beleidsbrieven de betreffende beleidsdoelstelling verder wordt uitgewerkt.

¹⁷ Uit de formulering van de deelvraag blijkt dat de *mismatches* niet als probleem hoeven worden erkend in het beleid, om er toch van invloed op te kunnen zijn. Daarom is bij het vaststellen van de mogelijke invloed van het beleid, een relatief ruime interpretatie gehanteerd.

¹⁸ Dit type beleid is vergelijkbaar met wat in Nederland soms economisch, soms sociaal beleid is. Het betreft bijvoorbeeld de werkgelegenheid voor gehandicapten.

Bestuursniveau	Aantal
Federaal	4
Vlaamse gemeenschap	31
Vlaams gewest	40
Provincie	7
Totaal	82

Bestuursniveau	Mismatch A in %	Mismatch B in %
Federaal	75,0	50,0
Gemeenschap nota/plan	51,6	90,3
Gewest nota	57,5	72,5
Provincie	71,4	100,0

6.3 Inhoudelijke aspecten: samenvatting van de beleidsinhoud per bestuursniveau

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven de genomen maatregelen per bestuursniveau en de mogelijke gevolgen ervan voor de problematiek van de *mismatches*. Onderstaande tekst is een samenvatting op hoofdlijnen van de uitgebreide inhoudsanalyse die in bijlage 7 is weergegeven. Daarin wordt gedetailleerder ingegaan op de beleidsdoelstellingen en hun relatie met de in hoofdstukken 2 en 3 besproken theorieën en context. Per bestuursniveau wordt achtereenvolgens een korte algemene beschrijving van de beleidsinhoud gegeven en een korte beschrijving van de beleidsinhoud met betrekking tot elk van de *mismatches*.

Federaal beleid

In het federaal beleid worden enkele algemene doelen gesteld om de vergrijzing het hoofd te bieden, die ook raken aan de problematiek van de *mismatches*. Op hoofdlijnen stelt de regering in haar beleid enkele sociale en economische hervormingen voor. Die gaan gepaard met een bestuurlijke hervorming, waarbij een groot aantal bevoegdheden op het gebied van de zorg naar de deelstaten wordt overgedragen. Zodoende wordt gepoogd de beleidsefficiëntie en -effectiviteit te vergroten (regerakkoord 2011, pp. 2, 41, 61¹⁹; regeringsverklaring, 2011).

De mogelijke invloed van het beleid op *mismatch A*, die betrekking heeft op de doorstroming op de woningmarkt, ligt voornamelijk in de economische hervormingen die betrekking hebben op het wijzigen van het pensioensysteem. Volgens de regeringsverklaring (2011) moet België: *'inzien dat het niet houdbaar is om één derde van het leven te werken en twee derde ervan door te brengen als student en gepensioneerde.'* Daarom stelt de regering maatregelen voor om de leeftijd om vervroegd met pensioen te gaan, te verhogen (regerakkoord, 2011, p. 91, 102). De wettelijke pensioenleeftijd blijft op 65 jaar, en de laagste pensioenen worden verhoogd (beleidsverklaring, 2013; regerakkoord, 2011, pp. 102-106). De besteding van de pensioengelden en andere inkomsten op de woningmarkt is echter afhankelijk van de individuele keuzen van de ouderen. Het is daarom lastig om vast te stellen of en hoe dit van invloed is op de *mismatch* op het gebied van de doorstroming op de woningmarkt.

Het zijn enkele federale maatregelen en ambities op het gebied van mobiliteit en zorg die raken aan de problematiek van *mismatch B*, die betrekking heeft op de voorzieningenallocatie. Allereerst wil de regering een veilige, vlotte en duurzame mobiliteit garanderen voor al haar inwoners, dus ook voor ouderen. Dit betreft onder andere het terugbrengen van het aantal verkeersdoden en het ontplooiën van een spoorwegbeleid (regerakkoord, 2011, p. 128). Daarnaast wil de regering de zorgvoorzieningen strenger financieren en de toegankelijkheid en de kwaliteit van de zorg verbeteren. De toegankelijkheid betreft dan voornamelijk de financiële toegankelijkheid (regerakkoord, 2011, p. 109-112). Daarbij moet de interpersoonlijke solidariteit gewaarborgd blijven. Dat wil zeggen, dat iedere Belg recht heeft op vrije zorgkeuze, ongeacht waar men zich

¹⁹ Voor de leesbaarheid en duidelijkheid wordt naar de beleidsdocumenten in dit hoofdstuk niet via de APA-methode verwezen, maar wordt het document zelf steeds genoemd, inclusief jaartal en paginanummers, indien relevant.

bevindt in het land (regeerakkoord, 2011, p. 39). In de wetenschappelijke literatuur bleek al dat die keuzevrijheid in suburbane gebieden sneller in gevaar kan komen. Niet zozeer omdat de keuzevrijheid daar niet geldt, maar vooral omdat het voorzieningenaanbod er vaak beperkter is en omdat de mogelijkheden voor ouderen om gebruik te maken van het aanbod vaak beperkter is door verminderde mobiliteitsmogelijkheden (Myncke & Vanderkeckhove, 2007, pp. 66-69; Rosenberg & Everitt, 2001, pp. 150, 161-163).

Beleid van de Vlaamse gemeenschap

In het beleid van de Vlaamse gemeenschap komt het *ageing in place*-concept in aangepaste vorm naar voren. Het ouder worden in de eigen woning wordt sterk benadrukt, maar het ouder worden in de eigen woonomgeving krijgt weinig aandacht, terwijl dit in het oorspronkelijke concept juist een centrale plaats heeft gekregen (Bevan, 2009; Plouffe & Kalache, 2010, pp. 734-735, 737-738; WHO, 2007, p. 12). Ook ligt de nadruk in het beleid op de fysieke beperkingen die ouder worden met zich meebrengt, zoals naar voren komt in de biologische en fysiologische theorieën over ouder worden. Daar wordt overigens wel bij erkend dat mensen tegenwoordig steeds actiever en steeds gezonder oud worden (Colangeli, 2010, p. 18; McPherson & Whister, 2008). In het cultuur-, sport- en toeristisch beleid wordt juist de groep gezonde en actieve ouderen aangemerkt als een belangrijke doelgroep (nota cultuur, 2009; nota sport, 2009; nota toerisme, 2009). In de nota's en beleidsbrieven armoedebestrijding en gelijke kansen is er daarnaast een benadering van ouderen vanuit een meer kritisch gerontologisch perspectief, waarin armere ouderen en ouderen met een verhoogd risico op sociale uitsluiting extra aandacht krijgen (Colangeli, 2010, pp. 18-19; nota armoedebestrijding, 2009; nota gelijke kansen, 2009).

Voor wat betreft de beleidsinhoud die gerelateerd is aan *mismatch A*, geldt dat het Vlaams beleid zich primair richt op het ondersteunen van ouderen in hun thuissituatie. Daartoe neemt het drie typen maatregelen. Allereerst stelt het subsidies beschikbaar voor het verbouwen en renoveren van de slecht geïsoleerde en slecht aangepaste huizen van armere ouderen²⁰ (nota armoedebestrijding, 2009, pp. 21-22). Daarnaast wil het de vrijwilligerszorg en de thuiszorg verder uitbouwen en stimuleren, omdat dit het ouder worden in de eigen woning vergemakkelijkt (nota welzijn, volksgezondheid en gezin, 2009, p. 27, 30-31, 42-44, 58; Vlaams ouderenbeleidsplan, 2010, pp. 27, 45, 57). Daarbij wordt ook het concept van de woonzorgzone geïntroduceerd, inclusief het organiseren van passend openbaar vervoer, zodat ouderen gemakkelijk gebruik kunnen maken van de voorzieningen in de woonzorgzone (nota welzijn, volksgezondheid en gezin, 2009, 42-44, 54, 58). Ten slotte worden er maatregelen genomen op het gebied van de domotica: 'door het verder invoeren en verfijnen van ICT-gestuurde instrumenten als telemonitoring, multisensoring van patiëntenparameters of geavanceerde domotica kunnen zorgbehoevenden langer in hun vertrouwde woning blijven' (Vlaams ouderenbeleidsplan, 2010, p. 61). De inzet van dergelijke maatregelen kan een negatief effect hebben op de *mismatch*. In hoofdstuk 2 bleek namelijk al dat het in (te) grote huizen blijven wonen van ouderen een negatief effect heeft op de doorstroming op de woningmarkt (Bervoets & Heynen, 2013; Ryckewaert et al., 2012, pp. 29-49). Het dient echter wel te worden opgemerkt dat andere maatregelen in hetzelfde beleid inzetten op de nieuwbouw van woningen voor ouderen, bijvoorbeeld in de vorm van assistentiewoningen, meegroeiwoningen, *universal design*-woningen en levenslang-wonen-woningen (nota gelijke kansen, pp. 36-37, nota welzijn, volksgezondheid en gezin, 2009, pp. 14, 42-44, 48, 54; Vlaams ouderenbeleidsplan, 2010, pp. 60-63). Deze vorm van 'thuis' ouder worden, vereist wel woonmobiliteit van ouderen, wat een gunstig effect kan hebben op de doorstromingsproblematiek.

Met betrekking tot *mismatch B* worden verschillende maatregelen genomen omtrent de voorzieningenbereikbaarheid en -allocatie. Eerst zijn er de maatregelen die de noodzaak tot mobiliteit reduceren, zoals het leveren van (zorg)voorzieningen aan huis. Daarnaast zijn er de maatregelen die de mobiliteitsmogelijkheden van ouderen bevorderen, zoals het ondersteunen van de mindermobielen centrales en de diensten voor aangepast vervoer (Vlaams ouderenbeleidsplan, 2010,

²⁰ Dergelijke subsidies bestaan ook voor niet-arme ouderen, maar in de beleidsnota en -brieven 'armoedebestrijding' is er extra aandacht voor deze groep ouderen.

pp. 42-43, 68-72). Ook zet het beleid in op het bevorderen van de fysieke fitheid van ouderen, bijvoorbeeld door het sporten te bevorderen. Dit zou de autonomie van ouderen kunnen verhogen (nota sport, 2009, pp. 23-26; Vlaams ouderenbeleidsplan, 2010, p. 42). Ten slotte worden er nog maatregelen genomen met betrekking tot de spreiding en kenmerken van voorzieningen. Iedereen moet vanuit zijn of haar woning belangrijke voorzieningen kunnen bereiken, en de bestaande lacunes moeten worden weggewerkt. De voorzieningen zelf moeten bovendien toegankelijk zijn voor mindervaliden (nota gelijke kansen, pp. 28-29; nota welzijn, volksgezondheid en gezin, 2009, pp. 44-45, 48, 54; Vlaams ouderenbeleidsplan, 2010, pp. 60-63). Kortom, in het beleid van de Vlaamse gemeenschap wordt de problematiek van *mismatch* B erkend en worden er diverse maatregelen voorgesteld die zouden kunnen bijdragen aan een mogelijke oplossing.

Beleid van het Vlaams gewest

Ook in het gewestelijk beleid staat het ondersteunen van ouderen in de thussituatie centraal, en wordt het zolang mogelijk thuis blijven wonen in de oorspronkelijke woning meermaals als beleidsdoel erkend. Wel is er explicieter dan in het beleid van de Vlaamse gemeenschap aandacht voor het ouder worden in de eigen woonomgeving, wat naar voren komt in het concept *ageing in place* (zie bijvoorbeeld nota wonen, 2009, pp. 29, 38; Rosenberg & Everitt, 2001, pp. 146-149; WHO, 2007, p. 12). Aandacht voor de ouderen die langer gezond blijven, is opnieuw terug te vinden rondom de beleidsthema's sport en recreatie.

Ten aanzien van *mismatch* A wordt, overeenkomstig het beleid van de Vlaamse gemeenschap, in de gewestelijke documenten aangestuurd op het langer thuis laten wonen van ouderen in de oorspronkelijke woning en op het voorzien in aangepaste nieuwbouwwoningen, waaronder kangoeroewoningen en aangepaste woningen. In aanvulling daarop wordt relatief vaak de nadruk gelegd op het belang van voor ouderen geschikte woningbouw in de sociale sector (nota ruimtelijke ordening, 2009, p. 11; nota wonen, 2009, pp. 25-26, 38-39). Ook stelt het beleid het uitvoeren van enkele evaluaties en harmonisaties van de stelsels voor sociale leningen voor (nota wonen, pp. 20-22). Daarnaast moet er worden nagedacht over sturingsmodellen voor de woningmarkt (nota ruimtelijke ordening, 2009, p. 29). Wat hier precies het effect van zal gaan zijn op de *mismatch*, is lastig te bepalen. Een herziening van de leningen zou mogelijk kunnen bijdragen aan het verhelpen van het eerder benoemde Mattheüs-effect²¹ (zie paragraaf 2.6; De Decker et al., 2011; Winters, 2012, p. 8). In ieder geval wordt duidelijk dat het achterliggende doel moet zijn dat iedereen, ook ouderen, betaalbaar moet kunnen wonen²² (nota wonen, 2009, pp. 23-24).

Ten aanzien van *mismatch* B zijn er enkele niet eerder genoemde mobiliteitsmaatregelen relevant. Hieronder vallen het inzetten van belbussen en taxi's op onderbezette trajecten, het lokaal verbeteren van de verkeersveiligheid en de noodzaak om daar burgers bij te betrekken, en het uitbreiden van fietsnetwerken²³ (nota landbouw, 2009, p. 56; nota mobiliteit en openbare werken, 2009, pp. 28-29, 44-45, 49, 52; nota ruimtelijke ordening, 2009, pp. 39-40; nota wonen, 2009, p. 38). Vervolgens poogt het gewestelijk beleid een optimalere spreiding van voorzieningen en woningen te bereiken door aan te sturen op nieuwbouw van woningen en voorzieningen in bestaande kernen en het vrijwaren van open ruimtes (nota ruimtelijke ordening, 2009, p. 29, 31-32, 35; nota wonen, 2009,

²¹ Samenvattend hield dit eerder beschreven Mattheüs-effect in dat middeninkomens en hoge inkomens profiteren van (woon)subsidies en woningbeleid die bedoeld zijn voor lagere inkomensgroepen. De term Mattheüs-effect, die refereert aan de gelijkenis van de talenten zoals beschreven in het Mattheüs-evangelie (zie Mattheüs 25), verwijst naar een situatie waarin de 'rijken' rijker worden en de 'armen' armer.

²² In de oorspronkelijke beleidsdocumenten wordt zelfs gesproken van betaalbaar wonen in de eigen streek. Met deze regel konden bepaalde gronden en gebouwen uitsluitend worden toegekend/verkocht aan mensen die een bepaalde binding hadden met de streek (nota wonen, 2009, p. 28). De maatregel is in de 2013 door het Grondwettelijk Hof vernietigd, omdat het teveel inbreuk maakte op het recht op vrijheid van vestiging, vrijheid van dienstverrichting, en vrijheid van kapitaal (Wonen Vlaanderen, 2013). In de beleidsbrief van 2013-2014 komt deze maatregel dan ook niet meer voor.

²³ Deze maatregelen werden ook al in bijvoorbeeld de nota toerisme genoemd, maar die zijn in de vorige paragraaf niet besproken.

p. 43). Verdere verlinting van het landschap, zoals beschreven in paragraaf 2.5, moet worden voorkomen. Dit zou een positief effect kunnen hebben op de *mismatch*, al dient te worden opgemerkt dat in de probleemanalyse bleek dat eerder beleid met gelijke strekking de trend van verlinting niet heeft kunnen keren (Bervoets & Heynen, 2013, p. 363). Ook worden er gebiedsgerichte projecten voorgesteld, waarbij met name het efficiënt leveren van zorgvoorzieningen en recreatieve voorzieningen op het platteland centraal staan, ter bevordering van de leefbaarheid op het platteland en de rurale economie (nota landbouw, 2009, pp. 55-56; nota ruimtelijke ordening, 2009, pp. 12, 23, 32, 35). Daarnaast geldt dat steden voorzieningen moeten ontwikkelen waar bewoners omliggende suburbs gebruik van kunnen maken, zodat niet elke voorziening in elke kern gerealiseerd hoeft te worden (nota steden, 2009, p. 34). Met deze maatregelen, die vanwege het takenpakket van het Vlaamse gewest een explicietere ruimtelijke oriëntatie kennen dan het beleid van de Vlaamse gemeenschap, wordt de problematiek van *mismatch* B ook hier erkend en wordt er een poging gedaan deze te verhelpen.

Provinciaal beleid

Het provinciaal beleid positioneert zich in een ondersteunende functie tussen het Vlaams beleid (gemeenschappelijk en gewestelijk) en het gemeentelijk beleid. Ook hier is de voornaamste boodschap met betrekking tot de vergrijzing, dat er beleidsmatig geopteerd wordt voor het zo lang mogelijk thuis laten wonen ouderen in de oorspronkelijke woning. Opvang in een residentiële voorziening wordt pas overwogen, wanneer de zorgvraag of de eenzaamheid te groot worden (provinciaal ouderenbeleidsplan, 2009, p. 8). Een opvallend document binnen de selectie is het provinciaal ouderenbeleidsplan (2009, p. 9, 11, 20), dat meer dan de andere documenten vertrekt vanuit de kracht van ouderen, in plaats vanuit de beperkingen van ouderen. Het legt tevens nadruk op de bijdrage van de oudere aan de informele economie (provinciaal ouderenbeleidsplan, 2009; zie ook Komp, 2010).

Ten aanzien van *mismatch* A is het zolang mogelijk thuis laten wonen een veelvuldig terugkerende ambitie in het provinciaal beleid, al wordt er tegelijkertijd ook aangestuurd op de uitbouw van andere residentiële voorzieningen voor ouderen. In de herziening van het provinciaal ruimtelijk structuurplan Oost-Vlaanderen (2011, p. 33) wordt aangekaart dat woningen en huishoudensgroottes vaak niet overeenkomen. Het verhelpen hiervan moet prioriteit krijgen. In het provinciaal bestuursakkoord (2012, p. 24) en het provinciaal ouderenbeleidsplan (2009, p. 39) wordt gesproken van zowel het stimuleren van nieuwbouw als het gebruik van bestaande bebouwing bij het realiseren van voor ouderen geschikte woningen. De nieuwbouw zal moeten bestaan uit nieuwere woningtypen, zoals de meegroeiwoning en de levensloopbestendige woning. Bestaande bebouwing moet worden voorzien van aanpassingen, zodat ook de fysiek beperkten zich er in kunnen redden en de benodigde faciliteiten om thuis verzorgd te kunnen worden, aanwezig zijn (herziening ruimtelijk structuurplan, 2011, pp. 24, 33; meerjarenplan provincie, 2013, pp. 14-15; provinciaal ouderenbeleidsplan, 2009, pp. 36-38, 40-43). Daarnaast wordt aangestuurd op het stimuleren van nachtzorg, de inzet van mantelzorg en een vermaatschappelijking van de zorg om ouderen in hun huidige thuissituatie te ondersteunen (provinciaal bestuursakkoord, 2012, pp. 16, 21-22; meerjarenplan provincie, 2013, pp. 14-15; provinciaal ouderenbeleidsplan, 2009, pp. 9, 11, 38, 42). Bij het bundelen van wonen en zorg zal er bovendien specifiek aandacht zijn voor de 'oudste ouderen', ofwel de tachtigplussers (herziening provinciaal ruimtelijk structuurplan, 2011, pp. 24). Zodoende zijn de alternatieven voor het thuis wonen in de oorspronkelijke woning die in het provinciaal beleid geschetst worden, concreter dan in ander beleid naar voren kwam. Niettemin blijft het beleid hoofdzakelijk gericht op de ondersteuning van de oorspronkelijke thuissituatie, wat bij de vorige bestuursniveaus al is aangeduid als een type beleid dat mogelijk een negatief effect kan hebben op de *mismatch*.

Het provinciaal beleid probeert ten aanzien van *mismatch* B de mobiliteit van ouderen te verbeteren door het ondersteunen van lokale, betaalbare vervoersinitiatieven, door het toegankelijk maken van openbaarvervoerhaltes en openbare vervoersmiddelen en door in de aanleg en inrichting van openbare ruimte rekening te houden met ouderen die te voet of met de fiets gaan. Hierdoor moet de autonomie van ouderen worden verhoogd (provinciaal bestuursakkoord, 2012, pp. 9, 16, 22;

provinciaal ouderenbeleidsplan, 2009, p. 12). Ouderen kunnen hierdoor niet alleen in hun eigen behoeften voorzien, maar ook actief blijven participeren in de samenleving, wat vereenzaming moet voorkomen (provinciaal ouderenbeleidsplan, 2009, p. 12, 24-26). Bovendien moet de thuiszorg worden uitgebreid, zodat zorgvoorzieningen ook aan huis kunnen worden geleverd. Dit moet worden ondersteund door nieuwbouw in bestaande kernen te laten plaatsvinden, van waaruit een geconcentreerder verkavelingspatroon moet ontstaan (provinciaal bestuursakkoord, 2012, pp. 16, 21-22; meerjarenplan provincie, 2013, pp. 14-15; provinciaal ouderenbeleidsplan, pp. 9, 11, 40-43; provinciaal ruimtelijk structuurplan, 2011, pp. 50-51; provinciaal ruimtelijk structuurplan Oost-Vlaanderen, 2004, p. 247). Dit kan een positieve invloed hebben op *mismatch B*, omdat dit de organisatie van thuisvoorzieningen vergemakkelijkt en mogelijk het draagvlak voor bepaalde voorzieningen verhoogt (Ballas et. al., 2012, p. 2; Boussauw & Witlox, 2010, pp. 339-342).

Kortom, er zijn weliswaar accentverschillen tussen het beleid op de verschillende bestuursniveaus, maar de algemene strategische boodschap luidt dat het faciliteren van het zolang mogelijk thuis wonen van ouderen voor wat betreft vergrijzingsvraagstukken beleidsprioriteit heeft. Wanneer de beleidsinhoud vanuit de theorieën met betrekking tot veroudering wordt beschouwd, blijken drie invalshoeken dominant. De eerste is dat ouder worden gemoeid gaat met fysieke achteruitgang. Beleid vanuit die invalshoek is gericht op het helpen van ouderen met hieruit volgende beperkingen. De tweede invalshoek is dat ouderen langer actief en gezond blijven, waardoor zij langer kunnen deelnemen aan de formele economie en langer kunnen deelnemen aan allerlei (recreatieve) activiteiten. Beleid stimuleert dan het langer doorwerken van ouderen en de ontwikkeling van activiteiten voor ouderen. De derde invalshoek heeft aandacht voor een meer kritisch gerontologische insteek, waarbij specifiek aandacht is voor bijvoorbeeld arme ouderen en andersvalide ouderen. Daarnaast komt heel duidelijk het concept *ageing in place* naar voren in de beleidsterminologie, al wordt dit in veel beleidsdocumenten vertaald als het ouder worden in de eigen woning, terwijl het oorspronkelijke concept vooral gericht is op de woonomgeving. In mindere mate wordt aandacht besteed aan het concept van de 'oudere als hulpbron' in de informele economie (zie paragraaf 2.3; Colangeli, 2010, pp. 18-28; McPherson & Wister, 2008; Rosenberg & Everitt, 2001, pp. 146-149; WHO, 2007, p. 12)

6.4 Beleidstechnische aspecten: weinig concrete beleidsdoelstellingen

Niet alleen de beleidsinhoud, maar ook de kenmerken van de beleidsdoelstellingen en -ambities zelf tonen hoe de problematiek wordt aangepakt. Deze paragraaf geeft enkele bevindingen weer over de aard van de beleidsdoelstellingen.

Volgens Hoogerwerf & Herweijer (2008, p. 19) is beleid '*het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen.*' Uitgaande van deze definitie kan een drietal opmerkingen worden gemaakt over de aard van de geanalyseerde beleidsdoelstellingen. Allereerst blijkt het merendeel van de geanalyseerde beleidsdocumenten doelstellingen en ambities te bevatten die een algemeen karakter hebben, bijvoorbeeld 'het verbeteren van de kwaliteit en toegankelijkheid van de gezondheidszorg' (zie bijvoorbeeld de nota welzijn, volksgezondheid en gezin, 2009, p. 43). Er wordt dan echter niet duidelijk gemaakt wat de specifieke kenmerken van het probleem zijn, hoe dit moet worden opgelost, wie dit gaat doen, noch met welke middelen dit moet worden gedaan. De doelstelling wordt in zoverre concreet gemaakt, dat er evaluaties van het huidige systeem worden aangekondigd (regeerakkoord, 2011, p. 109-112). Een vergelijkbaar voorbeeld komt voor in de nota wonen (2009, pp. 38-43), waarin verschillende problemen worden geconstateerd waarvoor een oplossing volgens het beleid wenselijk zou zijn. De 'oplossing' die volgt is het voorstel om gemeenten te stimuleren om hun eigen woonbeleid uit te werken. De tweede opmerking is dat er in de beleidsdoelstellingen vage begrippen voorkomen die niet worden gedefinieerd. Zo wordt in diverse nota's gesproken over het realiseren van belangrijke voorzieningen die vanuit iedere woning bereikbaar moeten zijn (nota gelijke kansen, 2009, pp. 28-29; nota welzijn, volksgezondheid en gezin, 2009, pp. 44-45, 48, 54; Vlaams ouderenbeleidsplan, 2010, pp. 60-63). Er wordt dan echter geen definitie gegeven van een 'belangrijke voorziening' en er wordt ook niet duidelijk gemaakt wat er met 'bereikbaar' wordt bedoeld. Betreft het hier bijvoorbeeld bereikbaarheid met het openbaar vervoer

of met de eigen auto? Ten derde zijn er beleidsdoelstellingen die 'quasiconcreet' worden gemaakt. Zo wordt in het regeerakkoord (2011) gesproken van het 'garanderen van een vlotte en veilige mobiliteit'. Vervolgens wordt dit 'concreet' gemaakt door maatregelen aan te kondigen die gericht zijn op het terugbrengen van het aantal verkeersdoden en het ontplooiën van een spoorwegaanpak (regeerakkoord, 2011, p. 128). Wat er feitelijk gebeurt, is dat de beleidsdoelstelling op dat moment gesplitst wordt in nieuwe beleidsdoelstellingen, zonder dat die daadwerkelijk worden geconcretiseerd. Wanneer de beleidsdocumenten en -doelstellingen vanuit het perspectief van de bestuursniveaus worden beschouwd, valt op dat op het provinciale bestuursniveau de meest concrete maatregelen worden genomen, die relatief gedetailleerd worden uitgewerkt. Kortom, terugkomend op de beleidsdefinitie van Hoogerwerf & Herweijer (2008, p. 19), presenteert het geanalyseerde beleid vooral doeleinden, soms in onduidelijke termen, en gaat het vaak voorbij aan de dimensies van middelen en tijd. Het is lastig om aan te duiden hoe relevant het ontbreken van die beleidsonderdelen is voor het proces van doorwerking zoals dat in dit onderzoek wordt toegepast. Enerzijds geldt dat een 'boodschap' die er niet is, ook niet kan doorwerken. Anderzijds geldt dat mogelijk juist de afwezigheid van een heel concrete beleidsboodschap en de aanwezigheid van een 'vage' beleidsboodschap, het wellicht vergemakkelijkt om deze 'vage boodschap' op andere bestuursniveaus over te nemen of te gebruiken. In het volgende hoofdstuk zal blijken dat beide mogelijke gevolgen op dit onderzoek van toepassing lijken.

6.5 Afstemmingsaspecten: een beleidsboodschap voor wie?

De fragmentatie van bestuurlijke taken zoals die in hoofdstuk 3 al werd beschreven, wordt gereflecteerd in het geanalyseerde beleid. De vraag is welke gevolgen dit heeft voor de afstemming en coördinatie van de problematiek. Een tweetal bevindingen hieromtrent wordt nu toegelicht.

Ten eerste kan er een beleidslacune worden geconstateerd rondom de problematiek van *mismatch A*, de doorstroming op de woningmarkt. Hoewel er op verschillende bestuursniveaus en beleidsdomeinen beleid is waarin doelstellingen voorkomen die op de problematiek van invloed zijn, wordt de problematiek nergens in zijn geheel benoemd of aangepakt. Uitsluitend in het woonbeleid worden er uitspraken gedaan die wijzen op een zekere mate van erkenning van de problematiek. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de constatering dat: *'gemeenten in het buitengebied meestal gekenmerkt worden door een verouderende bevolking, grote en vrijstaande woonhuizen, een hoge eigendomsgraad, een tekort aan goede private huurwoningen en weinig of soms geen sociale huurwoningen. Ook de kwaliteit van de woningen laat soms te wensen over'* (nota wonen, 2009, p. 43). Alsook de stelling: *'woonmobiliteit draagt bij tot het welbevinden van mensen. En dat verdient ondersteuning. Bovendien dwingt het tot nadenken over de gevolgen van de steeds kleinere gezinnen –de zogenaamde gezinsverdunding– en de manieren om het beschikbare woningpatrimonium rationeel te gebruiken'* (nota wonen, 2009, p. 38). Het bestaan van deze beleidslacune is opvallend, omdat in het volgende hoofdstuk zal blijken dat het bestaan van de problematiek wel degelijk wordt erkend door de beleidsambtenaren. Dit zou de vraag kunnen opwerpen of de fragmentatie van bestuurstaken het voor de beleidsambtenaren onduidelijk maakt wie er voor de aanpak van een dergelijke problematiek verantwoordelijk is.

Ten tweede wordt er in de beleidsdocumenten weinig blijk gegeven van het zoeken naar afstemming tussen de verschillende beleidsdomeinen en bestuursniveaus. Alleen op Vlaamse gemeenschappelijk en gewestelijk niveau wordt in de beleidsbrieven regelmatig gesproken over de noodzaak tot afstemming met andere beleidsdomeinen op dit bestuurlijke schaalniveau. Er wordt dan dus gezocht naar horizontale afstemming. Blijk van verticale afstemming wordt in zoverre gegeven, dat het federale bestuursniveau taken overdraagt naar het gemeenschappelijke en gewestelijke bestuursniveau, terwijl deze bestuursniveaus op hun beurt weer taken overdragen aan de provinciale en gemeentelijke bestuursniveaus. Eigenlijk is het correcter om hier van decentralisatie te spreken dan van afstemming. Af en toe worden in de beleidsbrieven overigens wel de verticale relaties tussen de bestuursniveaus benoemd, maar net als bij de beleidsdoelstellingen wordt dan nauwelijks duidelijk gemaakt op welke inhoudelijke thematiek er naar afstemming wordt gezocht, noch hoe die moet worden bereikt.

6.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is een antwoord gegeven op de vraag hoe de ruimtelijke *mismatches* in het bovengemeentelijke beleid worden aangepakt. Het antwoord daarop kent een inhoudelijk aspect, een beleidstechnisch aspect en een aspect met betrekking tot de wijze waarop beleid ten aanzien van de *mismatches* afgestemd wordt. De inhoudelijke algemene gedachte die schuilgaat achter het bovengemeentelijk beleid is dat ouderen zolang mogelijk in de thuissituatie moeten worden ondersteund en dat ouder worden in de eigen woning prioriteit heeft boven andere oplossingen. Beleidstechnisch gezien zijn de doelstellingen algemeen van aard en worden zij vaak niet concreet gemaakt. Zo blijft onduidelijk wat er precies bedoeld wordt met sommige beleidsdoelstellingen en worden aan te wenden middelen en tijdskeuzes vaak niet weergegeven in het beleid. Vanuit het oogpunt van coördinatie is er een beleidslacune met betrekking tot *mismatch A* en geldt voor het overige beleid dat er weinig blijkt wordt gegeven van afstemming en integratie. De verschillende aspecten in ogenschouw nemend, lijkt het dat er een algemeen doel is geformuleerd, namelijk het stimuleren van het langer thuis wonen van ouderen in de oorspronkelijke woning. Dit overkoepelende beleidsdoel lijkt een mogelijk gunstig effect te gaan hebben op *mismatch B*, terwijl het voor *mismatch A* vooral negatieve gevolgen lijkt te hebben. Het is echter (nog) niet duidelijk hoe hier concreet invulling aan gaat worden gegeven en hoe de overheden beleidsmatig hun afzonderlijke taken zullen integreren in dit gezamenlijk doel.

Teruggrijpend op het conceptueel model, is in dit hoofdstuk de 'boodschap' geanalyseerd die door de 'zendende' partijen, dat zijn de bovengemeentelijke overheden, wordt gestuurd. De vraag is nu wat die inhoudelijke 'boodschap' en de kenmerken van die 'boodschap' kan betekenen voor de *framing* van de referentiekaders van de 'ontvangende' partij, dat is de gemeente Aalst. Het antwoord daarop luidt dat in de verschillende documenten weinig blijkt wordt gegeven van erkenning van de *framende* functie van (delen van) het beleid. Als er al over andere overheden wordt geschreven, betreft dit vaak het afbakenen van taken tussen beide partijen. De schrijfwijze van de documenten lijkt te wijzen op een gebrek aan bewustzijn bij de bovengemeentelijke overheden ten aanzien van hun mogelijke positie als 'zender' en de functie van hun beleid als 'boodschap'²⁴. Mastop & Faludi (1997, p. 825) stellen dat een belangrijke voorwaarde voor doorwerking is, dat de 'ontvangende' partij zich bewust is van de voor hem relevante 'boodschap'. Mogelijk hebben de inhoudelijke vaagheid van het beleid en het ontbreken van een duidelijke positionering van het beleid als 'boodschap' daarom een negatief effect op de doorwerking ervan. Dit heeft dan mogelijk weer tot gevolg dat een effectieve en efficiënte oplossing van de problematiek belemmerd zou kunnen worden. Vooraleer hier uitspraken over kunnen worden gedaan, dient eerst de feitelijke doorwerking te worden vastgesteld, wat in het volgende hoofdstuk aan de orde komt.

²⁴ Dit hoeft overigens niet te betekenen dat dit ook daadwerkelijk zo is. Op deze plaats dient in herinnering te worden gebracht dat het geanalyseerde beleid door de onderzoeker is geïnterpreteerd als een strategische boodschap waarmee anderen beïnvloed kunnen worden. Het is uit zichzelf waarschijnlijk niet als zodanig bedoeld. Daar staat tegenover dat door de grootschalige aandacht die er tijdens de laatste staatsvorming en met recente bestuurs- en beleidsprocesevaluaties is geweest voor de afstemming en samenhang tussen beleidsdomeinen en bestuursniveaus, het aannemelijk is dat overheden zich bewust zijn van het feit dat andere overheden hier bij hun eigen beleidsvormingsprocessen mogelijk kennis van nemen (Vanhee & Hondeghem, 2010).

7 Doorwerking naar beleid van de gemeente Aalst

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft de resultaten van het doorwerkingsonderzoek weer. De deelvraag die daarbij beantwoord wordt, luidt: *in welke mate is er op de beoordelingsniveaus communicatie, conformiteit en gebruik sprake van doorwerking van het bovengemeentelijke beleid naar het beleid van de gemeente Aalst?* Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Eerst wordt een overzicht gegeven van de dataverzamelingenprocedures en de kenmerken van de resultaten van het enquêteonderzoek en de tweede beleidsanalyse. Vervolgens wordt op het beoordelingsniveau communicatie vastgesteld in hoeverre beleidsambtenaren op de hoogte zijn van het bovengemeentelijk beleid. Uit de theorie en het conceptueel model bleek immers dat communicatie voorwaardelijk is voor het optreden van conformiteit en gebruik (zie paragrafen 4.5, 5.2 en 5.8). Zodra bepaald is van welk bovengemeentelijk beleid de beleidsambtenaren in Aalst wel en niet op de hoogte zijn, kan hiervoor op de andere beoordelingsniveaus gecorrigeerd worden. Bij het vaststellen van de conformiteit en het gebruik wordt een beschrijving gegeven van de gevonden mate van doorwerking. In de synthese worden vervolgens de doorgewerkte beleidsdoelstellingen of beleidsdocumenten gekoppeld aan de resultaten van de kwalitatieve inhoudsanalyse uit het vorige hoofdstuk, zodat een beeld ontstaat van hoe de problematiek gecoördineerd wordt op de verschillende bestuursniveaus. Daarna wordt dit resultaat in perspectief geplaatst door ook de andere factoren die van invloed kunnen zijn geweest op de mate van doorwerking, te belichten.

7.2 Dataverzameling en representativiteit

Deze paragraaf beschrijft achtereenvolgens de dataverzamelingenprocedures en de resultaatkenmerken van de enquête en de beleidsanalyse. Zoals in hoofdstuk 5 is beschreven, is voor het eerste en derde gedeelte (communicatie en gebruik) van het doorwerkingsonderzoek een enquête gehouden onder de beleidsambtenaren²⁵ van de verschillende stadsdiensten van de gemeente Aalst, die zich bezighouden met beleid dat relevant is voor de *mismatches*. De exacte omvang van de populatie is lastig vast te stellen, omdat niet elke beleidsambtenaar zich bezighoudt met voor dit onderzoek relevant beleid, maar uit gesprekken met diverse medewerkers bij de gemeente Aalst bleek dat deze groep uit ongeveer 50 ambtenaren²⁶ bestaat. De uiteindelijke respons bedroeg 26%²⁷. Dit is een lage respons. Vanwege de geringe omvang van de onderzoekspopulatie, betekent dit dat er per saldo 13 enquêtes zijn ingevuld (zie bijlage 8, tabel 1). Dit lage aantal is problematisch, omdat de gevonden data niet representatief zijn voor de populatie²⁸. Daarom moet van de geplande toetsende statistiek worden afgezien en is de validiteit van de resultaten erg laag²⁹. De resultaten van de enquête zijn uitsluitend geldig voor de steekproefpopulatie en niet voor de gehele populatie (Bryman, 2012, p. 235). Dat wil zeggen, de resultaten zijn niet geldig voor alle betrokken ambtenaren bij de gemeente Aalst.

²⁵ Aangezien het niet mogelijk en niet toegestaan was om de persoonlijke e-mailadressen van de betreffende ambtenaren te krijgen, is de enquête digitaal verspreid onder de secretariaten van de verschillende afdelingen. Zij hebben aangegeven de enquête verder verspreid te hebben onder hun medewerkers.

²⁶ De keuze om bij deze kleine populatie voor een enquête te kiezen, wordt toegelicht in paragraaf 5.7.

²⁷ De enquête is in eerste instantie uitgezet in de eerste 3 weken van mei 2014. Daarin zijn er 4 reminders gestuurd. Daarnaast is de onderzoeker in gesprek gegaan met diverse medewerkers van de gemeente Aalst om de enquête te introduceren en om hen te vragen de enquête nog eens onder de aandacht te brengen bij de medewerkers. Bovendien is gevraagd naar de mogelijkheid om de enquêtes persoonlijk of op andere wijze schriftelijk uit te delen. Hiervoor werd geen toestemming verkregen. Ten slotte is de veldwerkperiode verlengd tot begin juni 2014 om de respons te verhogen. Meer informatie over de institutionele weerstand die tot deze lage respons heeft geleid, is digitaal opvraagbaar.

²⁸ Door de lage respons was het voor de meeste kenmerken zelfs niet eens mogelijk om een representativiteitsanalyse uit te voeren, omdat de celvulling bij de chi-kwadraattoets te klein was en een kleinere categorisering leidde tot weinig onderscheidende categorieën.

²⁹ Zie voor verdere uitleg over de wijze waarop hiermee is omgegaan paragrafen 5.3 en 8.1.

Toch kan het doorwerkingsonderzoek op basis van de gegeven respons om drie redenen worden voortgezet. Allereerst geldt dat de enquête slechts een onderdeel is van de totale dataverzameling, die hiernaast een uitgebreide beleidsanalyse omvat. Ten tweede geldt dat het verzamelen van een dataset om op basis daarvan statistische toetsing te doen, niet het doel is van dit onderzoek. Het doel is daarentegen om de mate van doorwerking inzichtelijk te maken en om te bepalen wat dit betekent voor de coördinatie van de ruimtelijke vergrijzingsproblematiek (zie ook paragraaf 1.4). Hoewel de enquête daarmee niet van de 'standaardeisen' omtrent respons en representativiteit kan worden ontslagen, geldt het niet volledig voldoen aan die eisen niet als een reden om de verzamelde data waardeloos te verklaren. Immers, het is nog steeds mogelijk om de mate van doorwerking op basis van de verkregen gegevens in kaart te brengen, mits daarbij steeds de beperkingen met de betrekking tot de externe validiteit en generaliseerbaarheid van de resultaten in het oog worden gehouden. Deze beperkingen worden bovendien zoveel mogelijk ondervangen door aansluitend op het onderzoek de conclusies te valideren in interviews met experts (zie paragrafen 5.3 en 8.1). De derde reden om toch met de verzamelde data te werken, is dat bij een analyse van de resultaten bleek dat er een soort 'verzadiging' van antwoorden optreedt. Deze term wordt normaalgesproken gebruikt in kwalitatief onderzoek om aan te duiden dat onderzoekers bij het verwerven van meer empirisch materiaal geen extra informatie meer krijgen die relevant is voor hun onderwerp (Bryman, 2012, p. 421). Hoewel deze definitie eigenlijk niet kan worden toegepast op deze situatie en onderzoeksmethode, geldt wel dat de laatst verworven enquêtes geen nieuwe beleidsdocumenten toonden van waaruit doorwerking plaatsvond, maar uitsluitend de eerder gevonden resultaten bevestigden. Hoewel dit niets afdoet aan de beschreven beperkingen met betrekking tot de validiteit, is het daarmee mogelijk om een alternatief beeld te schetsen van de mate van doorwerking naar de gemeente Aalst, waarbij in kaart wordt gebracht vanuit welke beleidsdocumenten wel of geen doorwerking plaatsvindt. Daarbij dient dan wel te worden opgemerkt dat er voortdurend kans is op een onderschatting van de mate doorwerking, vanwege de lage respons.

Voor het tweede gedeelte (conformiteit) van het doorwerkingsonderzoek is een beleidsanalyse gedaan. Volgens de regels van de beleids- en beheerscyclus dient elke Vlaamse gemeente bij aanvang van de legislatuurperiode een meerjarenplan op te stellen. Dit document bestaat ten minste uit een strategische nota en een financiële doelstellingennota³⁰ (Leroy, 2011, pp. 23-25). Op basis van het meerjarenplan worden de andere beleidsdocumenten geschreven. Het meerjarenplan van de gemeente Aalst loopt van 2014-2019 en is onlangs afgerond. Het bevat een externe omgevingsanalyse, een strategische nota en een financiële doelstellingennota. Dit veelomvattende document dient als basis voor de conformiteitsmeting, omdat het de verschillende beleidsdomeinen omvat en omdat dit beleidsontwerp tot stand is gekomen onder het vigerende bovengemeentelijke beleid dat in het vorige hoofdstuk geanalyseerd is. Naast het meerjarenplan van de gemeente Aalst zijn ook de meerjarenplannen van het OCMW Aalst (openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn) en het AGSA (autonoom gemeentelijk stadsontwikkelingsbedrijf Aalst) opgenomen in de analyse. Dit zijn twee verzelfstandigde agentschappen die een eigen beleid voeren, dat direct voortkomt uit de beleidsdoelstellingen uit het meerjarenplan van de gemeente Aalst en deze concretiseert. Behalve deze beleidsdocumenten, is de papieren beleidsoutput van de gemeente Aalst relatief laag. Uit gesprekken met medewerkers bleek dat het merendeel van de beleidsdocumenten voor de periode 2014-2019 nog in ontwikkeling is en nog niet gepubliceerd is. De beleidsprocessen daarvoor zijn namelijk op basis van het meerjarenplan in gang gezet en dus pas onlangs van start gegaan. Hoewel het meerjarenplan van de gemeente Aalst eerdere beleidsplannen grotendeels vervangt, zijn sommige van deze nog gedeeltelijk actueel in Aalst. Daaronder zijn bijvoorbeeld het strategisch beleidsplan toerisme en het woonbeleid. Deze documenten zijn niet opgenomen in de officiële analyse, omdat er technisch gezien niet of slechts gedeeltelijk sprake kan zijn van doorwerking. Deze documenten zijn namelijk eerder verschenen dan het geanalyseerde vigerende beleid op andere bestuursniveaus.

³⁰ In de strategische nota worden de prioritaire doelstellingen met betrekking tot het beleid voor de daarop volgende periode van zes jaar weergegeven. In de financiële doelstellingen worden deze prioritaire doelstellingen, maar ook de niet-prioritaire beleidsdoelstellingen opgenomen en financieel onderbouwd.

7.3 Doorwerking op het beoordelingsniveau communicatie

Het beoordelingsniveau communicatie geldt als voorwaardelijk bij het meten van doorwerking op de beoordelingsniveaus conformiteit en gebruik. Het is begrip is geoperationaliseerd vanuit het perspectief van Mastop & Faludi (1997, p. 825) (zie ook paragraaf 5.8) en betreft de kennis van beleidsambtenaren over de door te werken beleidsinhoud. Deze paragraaf zal aantonen in welke mate de beleidsambtenaren hiervan op de hoogte zijn, zodat bij het meten van conformiteit en gebruik kan worden bepaald of er sprake is van doorwerking, dan wel van een 'op andere wijze gedeelde visie' op verschillende bestuursniveaus. Een laatste opmerking voorafgaand aan het presenteren van de resultaten op de verschillende beoordelingsniveaus in de komende paragrafen: het merendeel van de tabellen met enquêteresultaten, die als primaire basis dienen voor de bevindingen op de beoordelingsniveaus communicatie en gebruik, is weergegeven in bijlage 8. Vanwege de lage respons dienen de weergegeven bevindingen in de tekst geïnterpreteerd te worden als een indicatie en niet als een vaststelling met een bepaalde statistische zekerheid.

Om een indruk te geven van het gemiddelde kennisniveau³¹ van het beleid op de verschillende bestuursniveaus, is een 'gemiddelde kennisscore' berekend op een schaal van 1 tot en met 5 (tabel 7.3)³². Een 1 wijst op het niet of nauwelijks beschikken over de kennis van het beleid, terwijl een 5 wijst op volledige kennis van het beleid. De gemiddelde kennisscore is voor alle documenten lager dan 3. Ook dit wijst op een geringe kennis van het bovengemeentelijke beleid. Het provinciale beleidsniveau scoort met 1,78 gemiddeld de laagste score. Het federale beleid scoort met gemiddeld 2,69 de hoogste score (tabel 7.1). Daarnaast is de respondenten gevraagd naar de wijze waarop zij aan die kennis komen. Opvallend is dat in de meeste gevallen kennis niet uit de bron, dat zijn de beleidsdocumenten zelf, wordt verkregen, maar via andere kanalen, zoals het nieuws of via collega's (zie bijlage 8, tabel 3). De lage doorwerking op het beoordelingsniveau communicatie heeft gevolgen voor de mogelijke doorwerking op andere beoordelingsniveaus. Het beoordelingsniveau communicatie is immers voorwaardelijk. Naar verwachting zal de doorwerking op de andere beoordelingsniveaus daarom ook laag zijn³³.

Tabel 7.3 Gemiddelde kennisscore van beleidsambtenaren op beleidskennis van beleidsdocumenten op verschillende bestuursniveaus

	Federaal	Gemeenschap	Gewest	Provincie
Gemiddelde kennisscore	2,69	2,31	2,54	1,78

7.4 Doorwerking op het beoordelingsniveau conformiteit

Het tweede beoordelingsniveau van doorwerking is conformiteit. Zoals in de operationalisering in hoofdstuk 5 al bleek, betreft dit de formele conformiteit, die in dit onderzoek gedefinieerd is als de mate waarin beleidsintenties, -doelstellingen en visies overeenkomen met beleid of plannen van andere overheden (Mastop & Faludi, 1997, p. 825; Spit & Zoete, 2009, pp. 135-139, zie ook paragraaf 5.8). Om conformiteit vast te stellen is als volgt te werk gegaan. Eerst zijn alle beleidsdoelstellingen van de meerjarenplannen geïnventariseerd en is vastgesteld of zij gerelateerd kunnen worden aan de *mismatches*. Daarna is vastgesteld met welke beleidsdocumenten deze beleidsdoelstellingen

³¹ Naast de gemiddelde kennisscore kan ook worden gekeken naar de ordinale scores van de mate waarin respondenten zeggen op de hoogte te zijn van de verschillende beleidsdocumenten, zoals weergegeven is in bijlage 8, tabel 2. Daarin is weergegeven in hoeverre de ondervraagde beleidsambtenaren bekend zijn met het beleid op de verschillende bestuursniveaus. Hieruit is op te maken dat het kennisniveau over het algemeen aan de lage kant is.

³² De kennisscore is berekend door aan de ordinale scores die oorspronkelijk achter tabel 2 uit bijlage 8 liggen (niet/nauwelijks, weinig, op hoofdlijnen, grotendeels, volledig) de nummers 1 tot en met 5 toe te kennen en deze te gebruiken om een gemiddelde per beleidsdocument te berekenen.

³³ Om het kennisniveau als communicatievoorwaarde te gebruiken bij de vaststelling van de conformiteit en gebruik, wordt in de volgende paragrafen echter niet gewerkt met het gemiddelde kennisniveau per bestuursniveau, maar met respectievelijk het gemiddelde kennisniveau per beleidsdocument en het individuele kennisniveau per beleidsdocument.

conformiteit zouden kunnen vertonen op grond van de voorwaarde van communicatie³⁴. Doorwerking bleek mogelijk vanuit (slechts) 9,8% van de beleidsdocumenten, wat de geringe mate van doorwerking die op basis van de vorige paragraaf verwacht werd, bevestigt. Ten slotte is voor elk van de gerelateerde beleidsdoelstellingen bepaald of zij volledig conform, gedeeltelijk conform of non-conform zijn aan beleidsdoelstellingen in de beleidsdocumenten. Dit is gebeurd op basis van de volgende criteria:

- Indien een beleidsdoelstelling volledig overeenkwam met ten minste één beleidsdoelstelling op een ander beleidsniveau, werd deze als volledig conform beschouwd.
- Indien een beleidsdoelstelling gedeeltelijk overeenkwam met een beleidsdoelstelling op een ander beleidsniveau of overeenkwam met een beleidsdoelstelling die in ander bovengemeentelijk beleid gecontesteerd werd, is deze als gedeeltelijk conform beschouwd.
- Indien de beleidsdoelstelling afweek van een doelstelling in het bovengemeentelijk beleid aangaande hetzelfde 'object', is deze als non-conform beschouwd.

De resultaten van de analyse volgens bovenstaande werkwijze luiden als volgt. Het merendeel van de geanalyseerde beleidsdoelstellingen³⁵ kan in verband worden gebracht met de *mismatches* (tabel 7.2). Enkel bij het meerjarenplan van het AGSA bleek minder dan de helft van de beleidsdoelstellingen gerelateerd te zijn aan de *mismatches*. Hier moet bij worden opgemerkt dat het criterium voor het vaststellen van een relatie ruim bleek te zijn³⁶. De geïdentificeerde relaties hadden slechts in enkele gevallen een duidelijke relatie met de problematiek. Het betrof dan bijvoorbeeld een beleidsdoelstelling als het realiseren van een proeftuin voor zorg volgens het *ageing in place*-concept (Gemeente Aalst, 2013, p. 88). In de meeste gevallen was er echter een minder duidelijke relatie met de problematiek. Het betrof dan bijvoorbeeld een beleidsdoelstelling gericht op het realiseren van een vlotte mobiliteit en een evenwichtige mix van vervoersmodi (Gemeente Aalst, 2013, p. 81). Beide typen doelstellingen zijn in de analyse opgenomen, omdat een van de aannames van dit onderzoek is dat de problematiek versnipperd is over verschillende beleidsvelden, die de *mismatches* al dan niet bewust in meer of mindere mate beïnvloeden.

	Gemeente	OCMW	AGSA
Gerelateerd	86,6	50,0	42,9
Niet gerelateerd	13,3	50,0	57,1
Totaal	100,0	100,0	100,0

³⁴ Om vast te stellen of aan de voorwaarde van communicatie is voldaan, is voor elk document de gemiddelde kennisscore over alle respondenten berekend op een schaal van 1 tot en met 5. Vooraf was bepaald dat de gemiddelde kennisscore van de respondenten op een document minimaal 3 moest zijn om te voldoen aan de voorwaarde van communicatie. Wanneer deze regel toegepast wordt, blijkt doorwerking op het niveau van conformiteit echter niet mogelijk, omdat alle gemiddelde kennisscores per document lager dan 3 liggen. Gezien de gemiddelde kennisscores die in de vorige paragraaf per bestuursniveau zijn vastgesteld, is dit niet verwonderlijk. Aangezien het aantal respondenten klein is en een aantal respondenten de gemiddelden met zeer lage individuele scores drukten, is een andere normering bepaald: wanneer meer dan de helft van de individuele scores op een document 3 of hoger zijn, is voldaan aan de voorwaarde van communicatie. Ondanks deze ruimere interpretatie van de voorwaarde bleek vanuit 90,2% van de beleidsdocumenten nog altijd geen doorwerking mogelijk.

³⁵ In de geanalyseerde meerjarenplannen wordt onderscheid gemaakt tussen beleidsdoelstellingen, actieplannen en acties. Per beleidsdoelstelling bestaan er een of meerdere actieplannen, waaronder acties hangen die zodoende de beleidsdoelstelling concretiseren. De benamingen 'beleidsdoelstellingen', 'actieplannen' en 'acties' zijn letterlijk overgenomen uit de beleidsdocumenten. Acties komen niet voor in het gemeentelijk meerjarenplan, maar uitsluitend in die van het OCMW en de AGSA, die een concretere uitwerking geven aan enkele gemeentelijke beleidsdoelstellingen. Het is dan ook logisch dat het gemeentelijk meerjarenplan meer beleidsdoelstellingen bevat dan de meerjarenplannen van het OCMW en het AGSA, respectievelijk 15, 4 en 7 (zie bijlage 8, tabel 4).

³⁶ De kwalitatieve betekenis hiervan komt in de volgende paragraaf aan de orde.

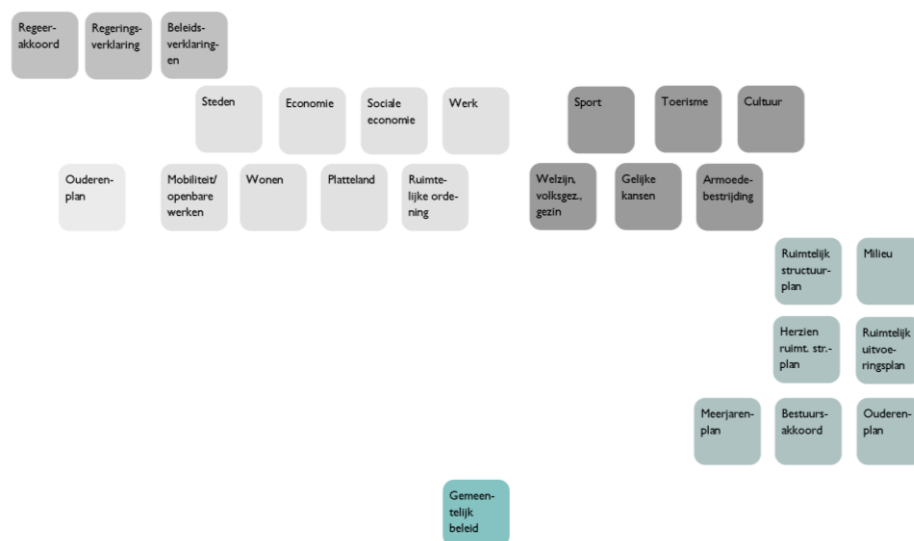
Voor de gerelateerde beleidsdoelstellingen is vastgesteld in hoeverre zij conformiteit vertonen met de beleidsdocumenten van waaruit doorwerking mogelijk is. Opvallend is dat in geen enkel geval non-conformiteit is vastgesteld (tabellen 7.3 en 7.4). Waarschijnlijk is dit het gevolg van de codeerwijze en de inhoud van de beleidsdoelstellingen. Immers, omdat de selectie van bovengemeentelijke beleidsdoelstellingen, ondanks de beperking door de communicatievoorwaarde, in vergelijking met de gemeentelijke beleidsdoelstellingen groot is, is er steeds wel ergens een beleidsdoelstelling te vinden die ten minste gedeeltelijk overeenkomt met de beleidsdoelstelling in het gemeentelijk beleid. Temeer daar de gerelateerde beleidsdoelstellingen inhoudelijk vaak algemeen van aard zijn, is het vinden van overeenkomsten relatief gemakkelijk. Kortom, uitgaande van deze classificatie kan worden gesteld er weinig doorwerking plaatsvindt, maar dat de beleidsdoelstellingen in de meerjarenplannen die wel doorwerken, conform of gedeeltelijk conform zijn aan beleidsdoelstellingen op andere beleidsniveaus. Van non-conformiteit is geen sprake. Een bijkomende constatering is dat er in geen van de gevallen sprake is van een referentie aan het bovengemeentelijke beleid.

	Gemeente	OCMW	AGSA
Volledig conform	50,0	50,0	0,0
Deels conform	50,0	50,0	100,0
Non-conform	0,0	0,0	0,0
Totaal	100,0	100,0	100,0

	Gemeente	OCMW	AGSA
Volledig conform	70,0	50,0	0,0
Deels conform	30,0	50,0	100,0
Volledig non-conform	0,0	0,0	0,0
Totaal	100,0	100,0	100,0

Nu de mate van conformiteit in termen van overeenkomsten met beleidsdoelstellingen uit ander beleid is vastgesteld, dient de doorwerking gedifferentieerd te worden naar de verschillende 'zendende' beleidsdocumenten en de 'ontvangende' beleidsdocumenten. Voor de beleidsdoelstellingen die conformiteit vertonen, zijn deze 'lijnen van doorwerking' opgesteld in een figuur. Deze figuur zal ook bij het beoordelingsniveau gebruik worden toegepast en is hierna eerst weergegeven in 'kale vorm' (figuur 12).

Figuur 12 Basisfiguur voor intekenen van 'lijnen van doorwerking'³⁷



³⁷ De beleidsnota's en beleidsbrieven die op Vlaams gemeenschappelijk en gewestelijk niveau zijn verschenen, zijn omwille van de leesbaarheid samengenomen in de figuur.

In figuur 13 (zie volgende pagina) is deze figuur voor het beoordelingsniveau conformiteit ingevuld. De figuur geeft een samenvatting van de gevonden mate van doorwerking vanuit de verschillende beleidsdocumenten naar elk van de meerjarenplannen weer. De lijndiktes zijn representatief voor de hoeveelheid gemeentelijke beleidsdoelstellingen die met het betreffende beleidsdocument in verband zijn gebracht. Hoe dikker de lijn, hoe meer beleidsdoelstellingen er dus aan het document zijn gekoppeld. Uit de figuur kan een aantal dingen worden afgeleid. Allereerst wordt duidelijk dat doorwerking slechts vanuit enkele documenten plaatsvindt, namelijk vanuit het regeerakkoord, vanuit het Vlaams ouderenbeleidsplan en vanuit de beleidsnota en -brieven welzijn, volksgezondheid en gezin. Daarnaast blijkt dat de meeste doorwerking plaatsvindt vanuit beleidsdocumenten op het Vlaamse bestuursniveau. Dit past in het eerder geschetste beeld van de bestuurscultuur, dat het primaat van het Vlaamse bestuursniveau op het gebied van vergrijzingsvraagstukken en ruimtelijke vraagstukken toonde (zie hoofdstuk 3; Block et. al.; 2007, p. 31; Festjens, 2006, pp. 235-236; Vanderleyden, 2005, pp. 233-235, 245-248). Ten slotte valt op dat er meer doorwerking plaatsvindt naar beleidsdoelstellingen in het gemeentelijk meerjarenplan dan naar de andere meerjarenplannen, omdat de lijnen in de figuur dikker zijn. Een eenvoudige verklaring hiervoor is het feit dat het gemeentelijk meerjarenplan een groter aantal beleidsdoelstellingen bevat dat gerelateerd is aan de *mismatches* dan de andere meerjarenplannen. Daardoor ligt meer doorwerking voor de hand.

Vervolgens kan de aandacht worden gevestigd op het uitblijven van doorwerking vanuit het grote merendeel van de beleidsdocumenten. Sommigen van deze documenten, bijvoorbeeld het Vlaams economisch beleid, het werkbeleid en het provinciaal milieubeleid, bleken in de kwalitatieve analyse al in mindere mate relevant voor de problematiek. Het uitblijven van doorwerking is in dat opzicht te verwachten. Voor andere documenten, zoals het woon- en ruimtelijkeorderingsbeleid, is het uitblijven van doorwerking verrassender. Een interessante bevinding is dat wanneer de voorwaarde van communicatie niet zou worden toegepast, bijna elke beleidsdoelstelling in een van de andere beleidsdocumenten kan worden teruggevonden en dat er dan vanuit bijna elk van beleidsdocumenten conformiteit zou bestaan (zie bijlage 9). Dit wijst er dus op dat er ondanks het gebrek aan doorwerking, toch overeenkomsten bestaan tussen het gemeentelijke en het bovengemeentelijke beleid (zie hierover ook conclusie, paragrafen 8.2 en 8.3). Kortom, de doorwerking op het beoordelingsniveau conformiteit is laag en vindt plaats vanuit een selectief aantal documenten. Alvorens de kwalitatieve betekenis van dit resultaat te bepalen en dit verder te perspectiveren, dient eerst nog te worden vastgesteld in welke mate doorwerking op het beoordelingsniveau gebruik heeft plaatsgevonden. Dit gebeurt in de volgende paragraaf.

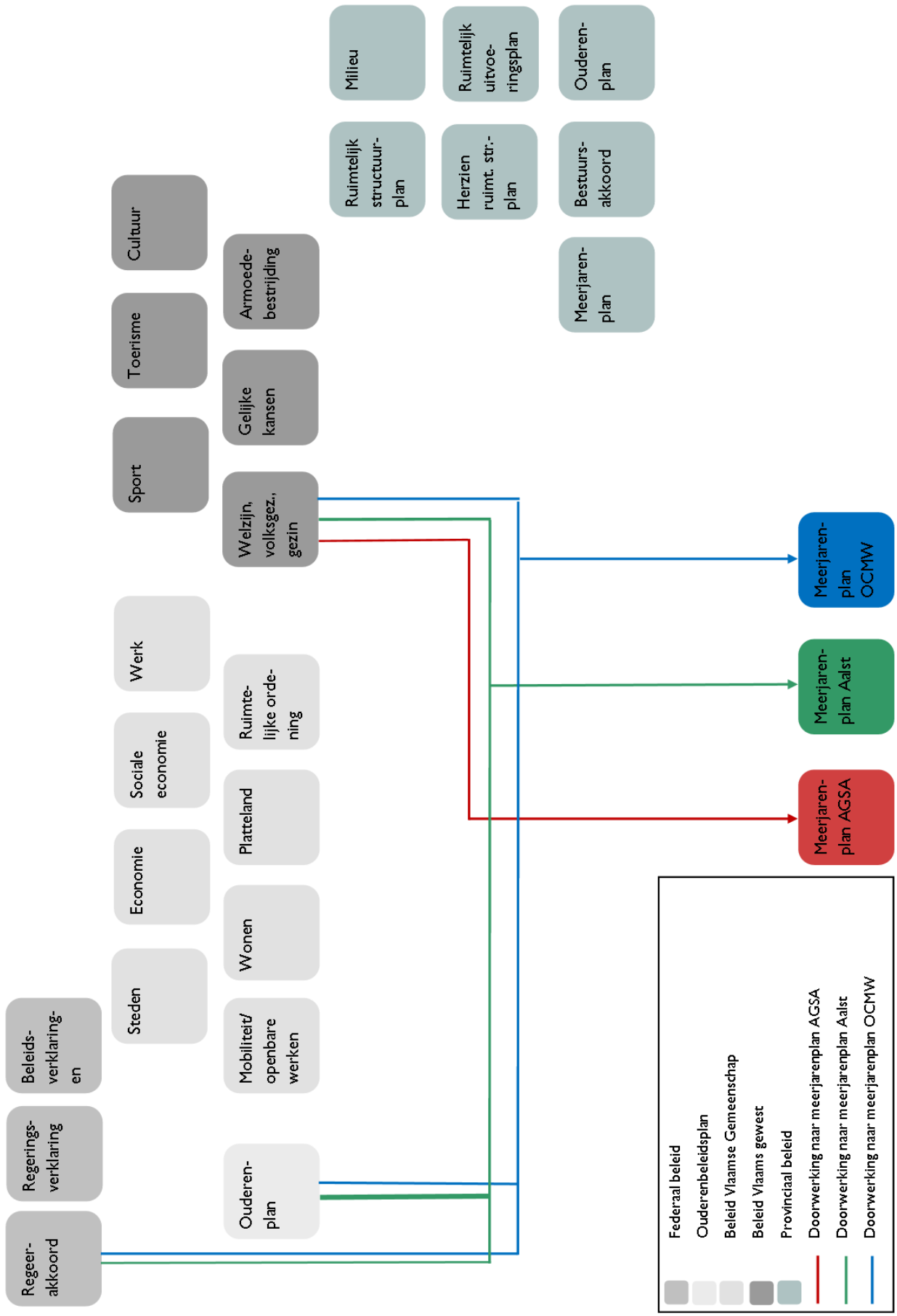
7.5 Doorwerking op het beoordelingsniveau gebruik

Doorwerking op het beoordelingsniveau gebruik betreft gedragsconformiteit, ofwel 'de mate waarin beleidsmakers in al dan niet aangepaste vorm handelen naar de beleidsintenties en -uitspraken van ander beleid en voorgestelde visies meewegen in hun beleidskeuzes' (Mastop & Faludi, 1997, p. 825; Spit & Zoete, 2009, pp. 135-138; zie ook paragraaf 5.8). Om gebruik vast te stellen is aan elk van de respondenten gevraagd in welke mate zij bepaalde beleidsdocumenten gebruiken als referentiekader bij hun beleidswerkzaamheden. Met uitzondering van het federale bestuursniveau was op elk bestuursniveau doorwerking in meer dan helft van de gevallen niet mogelijk, omdat niet aan de voorwaarde van communicatie was voldaan^{38,39}. Om een indruk te geven van de gemiddelde doorwerking vanuit elk van de bestuursniveaus naar de ondervraagde beleidsambtenaren, is de

³⁸ Op dit beoordelingsniveau kon de oorspronkelijke voorwaarde worden gehandhaafd, omdat de kennisscores op elk document direct konden worden gekoppeld aan het gebruik van hetzelfde document door de respondent. Om vast te stellen of aan de voorwaarde van communicatie was voldaan, is voor elk document de individuele kennisscore per respondent berekend op een schaal van 1 tot en met 5. Aan de communicatievoorwaarde was voldaan, wanneer dit getal drie of hoger was.

³⁹ Met name vanuit het provinciale bestuursniveau was doorwerking weinig mogelijk, namelijk in slechts 15,4% van de gevallen (zie bijlage 8, tabel 5). Bovendien is de doorwerking die wel plaatsvindt als 'gering' aan te duiden. Van de respondenten geeft 8,8% het provinciaal beleid niet of nauwelijks als referentiekader te gebruiken, en geeft 6,6% aan dit weinig of enigszins te doen.

Figuur 13 Lijnen van doorwerking op beoordelingsniveau conformiteit



gemiddelde gebruiksscore⁴⁰ berekend op een schaal van 1 tot en met 5 (tabel 7.5). Daarbij wijst een 1 op het niet of nauwelijks gebruiken van het beleidsdocument als referentiekader, en een 5 op het in zeer hoge mate gebruikmaken van het beleidsdocument als referentiekader. De provinciale gebruiksscore is met 0,26 het laagst. De federale gebruiksscore is met 1,88 het hoogst⁴¹. Hoewel doorwerking dus vanuit relatief meer documenten dan op het beoordelingsniveau conformiteit mogelijk is, is de gemiddelde doorwerkingscore laag tot zeer laag te noemen. Tabel 7.5 in ogeschouw nemende, dient te worden opgemerkt dat de gemiddelde score wordt gedrukt door het aantal beleidsambtenaren bij wie doorwerking niet mogelijk is. In de individuele gevallen waarin doorwerking plaatsvindt, is de score vaak hoger dan de gemiddelde score.

	Federaal	Gemeenschap*	Gewest	Provincie
Gemiddelde gebruiksscore	1,88	1,49	0,90	0,26

Nu het gebruik in termen van de mate waarin beleid als referentiekader voor derden dient is vastgesteld, dient de doorwerking gedifferentieerd te worden naar de 'zendende' en de 'ontvangende' partijen. De 'lijnen van doorwerking' zijn opnieuw weergegeven in de figuur (figuur 14, zie volgende pagina). Daaruit is een aantal dingen op te maken. Allereerst toont de figuur in vergelijking met de conformiteitsfiguur meer lijnen van doorwerking. Een verklaring hiervoor is het feit dat hier een gedetailleerdere manier van corrigeren voor de communicatievoorwaarde mogelijk is⁴². De aard van de doorwerking is echter overeenkomstig de bevindingen in de conformiteitsmeting. Immers, de lijnen zijn in de meeste gevallen dun, wat erop wijst dat het betreffende document in geringe mate als referentiekader dient. Enkele documenten, namelijk het Vlaams ouderenbeleidsplan, de beleidsnota en -brieven welzijn, volksgezondheid en gezin en wonen worden door de beleidsambtenaren van sommige werkvelden in hoge mate als referentiekader gebruikt. Verder blijkt dat de doorwerking vanuit het federaal bestuursniveau, naar verschillende werkvelden⁴³ als 'gering' moet worden geclassificeerd. Alleen beleidsambtenaren uit het werkveld 'leren, gezin en samenleving' gebruiken dit beleid enigszins als referentiekader. Op Vlaams gemeenschappelijk niveau dienen enkele documenten enigszins als referentiekader voor de werkvelden 'leren, gezin en samenleving' en 'vrije tijd'. Daarnaast kan worden vastgesteld dat de lijnen van doorwerking de samenhang tussen de werkvelden op gemeentelijk niveau en de beleidsdomeinen op bovengemeentelijk niveau reflecteren. Zo vindt er naar de werkvelden 'leren, gezin en samenleving' en 'vrije tijd' vooral doorwerking plaats vanuit beleidsdocumenten van de Vlaamse gemeenschap, terwijl dit voor het werkveld ruimtelijke ordening, wonen, economie en milieu vooral beleidsdocumenten van het Vlaams gewest zijn. Ten slotte geldt dat vanuit het provinciaal bestuursniveau (opnieuw) nauwelijks doorwerking plaatsvindt. Alleen het provinciaal ouderenbeleidsplan wordt in weinige mate als referentiekader gebruikt door het werkveld ruimtelijke ordening, wonen, economie en milieu.

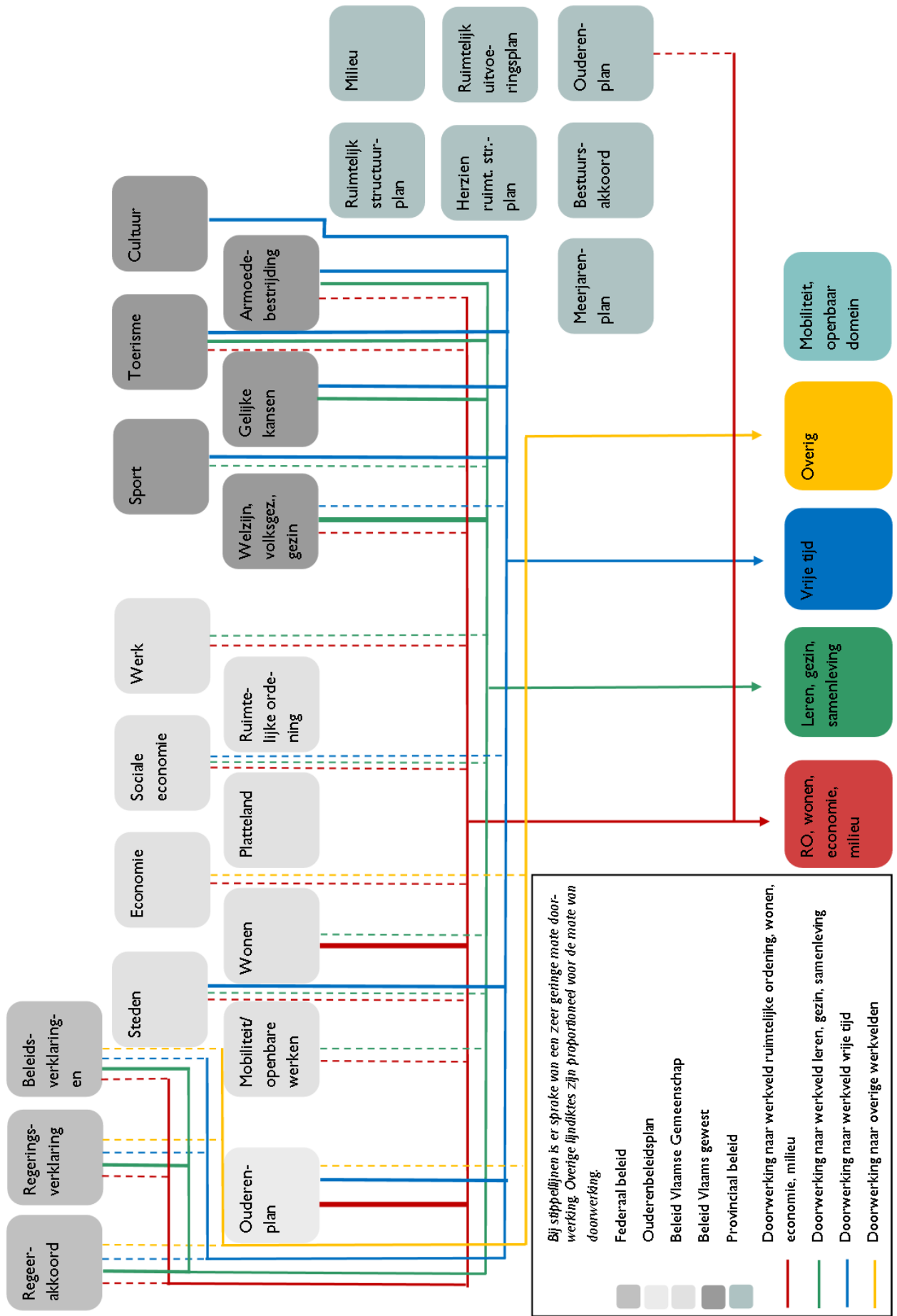
⁴⁰ De gebruiksscore is berekend door aan de ordinale scores die oorspronkelijk achter tabel 5 uit bijlage 8 liggen (niet/nauwelijks, in weinige mate, enigszins, in hoge mate, in zeer hoge mate), de nummers 1 tot en met 5 toe te kennen en deze te gebruiken om een gemiddelde per beleidsdocument te berekenen. Vervolgens zijn de gemiddelden per beleidsdocument nog weer gemiddeld per bestuursniveau.

⁴¹ Hierbij dient te worden opgemerkt dat deze scores voortkomen uit een ordinale schaal waarbij de getallen 2 en 1 corresponderen met respectievelijk het weinig gebruiken en het niet of nauwelijks gebruiken van beleid als referentiekader.

⁴² Bij de conformiteitsmeting was doorwerking niet mogelijk indien de gemiddelde kennisscore op een beleidsdocument te laag was. Door de informatie uit de enquête is het bij de gebruiksmeting echter mogelijk om niet uit te gaan van de gemiddelde kennisscore per document, maar om de kennisscore per individuele respondent te koppelen aan de gebruiksscore. Daardoor wordt er minder 'conservatief' gemeten.

⁴³ Voor het werkveld 'mobiliteit en openbaar domein' zijn geen waarnemingen gedaan. Het domein is wel gepresenteerd in de figuur, maar er is niets bekend over de doorwerking daarnaar.

Figuur 14 Lijnen van doorwerking op beoordelingsniveau gebruik



Kortom, op het beoordelingsniveau gebruik kan de doorwerking gemiddeld genomen als laag worden beschouwd. Wanneer wordt gedifferentieerd naar de 'zendende' en 'ontvangende' partijen in de gevallen waarin wel doorwerking plaatsvindt, blijkt dat er in de meeste gevallen sprake is van een weinige mate van doorwerking. In de enkele gevallen waarin doorwerking enigszins of in hoge mate is vastgesteld, blijkt het vaak om beleidsdocumenten te gaan die duidelijk gerelateerd zijn aan het betreffende werkveld. Nu bepaald is in welke mate er doorwerking op de beoordelingsniveaus conformiteit en gebruik bestaat en hoe de lijnen van doorwerking lopen, kan worden bepaald wat deze doorwerking in kwalitatief opzicht betekent.

7.6 Synthese inventarisatieonderzoek en doorwerkingsonderzoek

Om de inhoudelijke gevolgen van (het uitblijven van) doorwerking te bepalen, koppelt deze paragraaf de doelstellingen waarvoor conformiteit en/of gebruik is vastgesteld, aan hun inhoudelijke boodschap. Achtereenvolgens worden de gemeentelijke beleidsdoelstellingen besproken waarvoor doorwerking op alle beoordelingsniveaus is vastgesteld en vervolgens die doelstellingen die op minder beoordelingsniveaus zijn doorgewerkt⁴⁴.

De beleidsdoelstellingen waarvoor zowel volledige conformiteit als gebruik is vastgesteld zijn de volgende. De eerste is het op een hoger niveau tillen van de zorgsector en het sterker maken van deze sector als een economisch speerpunt (Gemeente Aalst, 2013, p. 88). Het is een doelstelling van vrij algemene aard, maar wel een die in het licht van de vergrijzing grote relevantie heeft. Het blijft echter onduidelijk hoe de gemeente deze doelstelling precies wil gaan bewerkstelligen. Waarschijnlijk zullen de tweede en derde doorgewerkte beleidsdoelstellingen daarin een rol spelen. De tweede beleidsdoelstelling betreft namelijk het uitvoeren van het project Ageing In Place Aalst (AIPA). Met dit project faciliteert de gemeente enkele zogenaamde 'proeftuinen voor zorginnovatie', die gericht zijn op het mogelijk maken van *ageing in place*. Hiermee worden ouderen onder andere gesteund in het zolang mogelijk in de eigen woonomgeving blijven wonen (Bevan, 2009; Plouffe & Kalache, 2010, pp. 734-738; WHO, 2007, p. 12). Ook in het Vlaams ouderenbeleidsplan en de beleidsnota en -brieven welzijn, volksgezondheid en gezin, dat is het beleid van waaruit doorwerking op zowel het beoordelingsniveau conformiteit als gebruik is vastgesteld, komt het *ageing in place*-concept als beleidsdoelstelling naar voren, zij het in de aangepaste variant waarin met name de eigen woning en minder eigen woonomgeving centraal staat. De derde doorgewerkte doelstelling komt uit het meerjarenplan van het OCMW, en is gericht op het realiseren van een '*gespreid en uitgebreid zorgaanbod, ter ondersteuning van zelfzorg, zelfredzaamheid en mantelzorg om ouderen zo lang mogelijk thuis te laten wonen en sociale isolatie tegen te gaan*' (OCMW, 2013, p. 7). Hierin klinkt de bovengemeentelijke beleidsboodschap van het zo lang mogelijk thuis laten wonen van ouderen in hun oorspronkelijke thuissituatie, bijna letterlijk door.

Vervolgens is er een doelstelling uit het meerjarenplan van het OCMW gericht op het realiseren van een '*meer gespreid en bescheiden uitgebreid aantal plaatsen residentiële zorg*' (OCMW, 2013, p. 8). Deze doelstelling toont doorwerking op het beoordelingsniveau gebruik, maar is gedeeltelijk conform, omdat sommige bovengemeentelijke beleidsdocumenten aansturen op het uitbreiden van het residentiële aanbod, terwijl andere beleidsdocumenten deze maatregel primair verwerpen en aansturen op volledige ondersteuning van het oud worden in de oorspronkelijke thuissituatie. Weer andere beleidsdocumenten sturen aan op een combinatie van beiden. In Aalst lijkt dus ook te worden geopteerd voor een combinatie van beiden, temeer daar in de omgevingsanalyse van het gemeentelijk meerjarenplan (Gemeente Aalst, 2013, p. 10) en het meerjarenplan van het OCMW (OCMW, 2013, p. 8) wordt opgemerkt dat de gemeente Aalst in residentieel aanbod achterloopt op andere gemeenten, terwijl de woningvraag er wel degelijk is.

⁴⁴ Voor het beoordelingsniveau gebruik geldt de beperking dat feitelijk is gevraagd naar de mate waarin het betreffende document of de betreffende groep documenten als referentiekader en niet naar de afzonderlijke beleidsdoelstellingen in dat document. Bij vaststelling van doorwerking op het beoordelingsniveau gebruik wordt dus aangenomen dat wanneer het document als referentiekader dient, ook de afzonderlijke beleidsdoelstellingen daarin dat doen.

Veruit in de meerderheid zijn echter de doelstellingen die minder duidelijk van invloed zijn op de problematiek, maar die in de conformiteitsmeting enige mate van doorwerking bleken te vertonen en in de gebruiksmeting weinig tot enige mate van doorwerking. Zoals in de vorige paragraaf al werd aangekaart, is de selectie van deze doelstellingen deels het gevolg van de codeerwijze, maar ook van de inhoud van de betreffende beleidsdoelstellingen. Deze zijn soms dermate algemeen van aard dat ze gemakkelijk op enige wijze aan de problematiek kunnen worden gerelateerd en tegelijkertijd bijna altijd in een van de andere beleidsdocumenten teruggevonden kunnen worden. Dit betreft dan beleidsdoelstellingen als *'het optimaliseren van de bereikbaarheid van voorzieningen en diensten'*, *'het voor iedereen aantrekkelijk maken van een woonomgeving'*, of *'een bredere beschikbaarheid van voorzieningen voor verschillende doelgroepen'* (AGSA, 2013, pp. 1-8; Gemeente Aalst, 2013, pp. 100-112).

Een opvallende doelstelling die wel scoort op het beoordelingsniveau gebruik, maar niet op het beoordelingsniveau conformiteit⁴⁵ is ten slotte de doelstelling *'betaalbaar en kwaliteitsvol wonen in de eigen streek voor iedereen'* (Gemeente Aalst, 2013, p. 104). Deze doelstelling is bijna woordelijk overgenomen uit de beleidsnota en -brieven 'wonen'. Waar er in die beleidsnota en -brieven expliciet gerefereerd wordt aan ouderen als doelgroep, gaat de uitwerking van de beleidsdoelstelling in het meerjarenplan van Aalst (Gemeente Aalst, 2013, pp. 100-112) en het AGSA (AGSA, 2013, pp. 1-2) hoofdzakelijk in op het effectueren van deze doelstelling voor jonge gezinnen met kinderen.

Kortom, wanneer naar de inhoud van de doelstellingen gekeken wordt, dient er een kritische kanttekening te worden gezet bij de gevonden doorwerking. Sommige doorgewerkte beleidsdoelstellingen hebben een relatief zwakke relatie met de problematiek, wat de meerwaarde van hun doorwerking relativeert. De beleidsdoelstellingen met een duidelijker relevantie tot de problematiek vertonen in zoverre conformiteit dat zij, net als het bovengemeentelijk beleid, gericht zijn op het primair ondersteunen van het zolang mogelijk thuis wonen van ouderen in de oorspronkelijke thuissituatie, en, in mindere mate, op de uitbouw van residentiële voorzieningen. Deze opties reflecteren duidelijk de bovengemeentelijke boodschap die in het vorige hoofdstuk is geschetst, maar worden ook in het gemeentelijke beleid nauwelijks concreet gemaakt.

7.7 De resultaten in perspectief

Nu de doorwerking op de drie beoordelingsniveaus en de inhoudelijke betekenis hiervan is vastgesteld, rijzen de vragen welke andere factoren van invloed kunnen zijn geweest op de vastgestelde mate van doorwerking. In het theoretisch kader en conceptueel model (zie hoofdstukken 4 en 5) is verondersteld dat behalve de inhoud van het door te werken beleid, ook de mate van operationaliteit, de invalshoek van het beleid (sector/facet) en de houding van de beleidsambtenaren hierop van invloed kunnen zijn. Deze factoren worden achtereenvolgens in deze paragraaf besproken.

Allereerst kan worden gekeken naar de mate van operationaliteit. De verwachting is dat strategisch beleid gemakkelijker doorwerkt dan operationeel beleid, omdat de doelstellingen van operationeel beleid relatief gemakkelijk geïmplementeerd kunnen worden buiten andere beleidsniveaus om. Strategische doelstellingen worden daarentegen vaker via verschillende beleidsniveaus geïmplementeerd (Faludi, 1989, pp. 139-140). De documenten waarvoor doorwerking op de verschillende beoordelingsniveaus is vastgesteld in dit onderzoek, zijn betrekkelijk gering in aantal. Technisch gezien zijn de operationele documenten in de meerderheid, gevolgd door de tactische en ten slotte de strategische documenten (zie bijlage 3). Dit zou precies andersom zijn dan op basis van de literatuur verwacht werd. Echter, omdat de groep doorgewerkte beleidsdocumenten klein is, blijft het de vraag hoe betekenisvol deze waarneming is. Bovendien is het resultaat verklaarbaar door de relatie tussen de beleidsnota's en -brieven. De nota's zijn als tactisch geïmplementeerd, terwijl de brieven als operationeel zijn geïmplementeerd. De brieven vormen echter de uitwerking van de nota's. In de meeste gevallen wordt de strategische doelstelling uit de nota herhaald en bevestigd, waarna die in concrete acties wordt uitgewerkt. Daardoor zijn echter ook de brieven geïmplementeerd als documenten van waaruit doorwerking plaatsvindt. Mastop & Faludi (1997, p. 824) suggereren dat het

⁴⁵ Er was niet voldaan aan de voorwaarde van communicatie.

bij het gebruik van de doorwerkingsbenadering nuttig kan zijn om op het niveau van de beleidsdoelstelling te analyseren in plaats van op het niveau van het beleidsplan, omdat beleid verschillende typen doelstellingen kan bevatten. Deze redenering lijkt ook op te gaan voor deze meting van doorwerking⁴⁶. Kijkend naar de doelstellingen kan namelijk worden vastgesteld dat het in het tactisch beleid overwegend de doelstellingen van strategische aard zijn die doorwerken, wat conform de verwachting is. Dit zijn bovendien de doelstellingen die in het operationeel beleid worden herhaald.

Vervolgens kan gekeken worden naar de beleidsindeling volgens het sector-facetmodel (Hidding, 1993, pp. 259-260). De verwachting is dat beleid met een facetmatig karakter meer gericht is op het bereiken van doorwerking dan beleid met een sectoraal karakter. Beleid met een facetinsteek heeft namelijk een meer coördinerend en integrerend doel, terwijl sectoraal beleid een meer programmerend doel heeft (Hidding, 1993, pp. 259-260; Spit & Zoete, 2009, p. 20). Dit beeld lijkt enigszins te worden bevestigd. Van de documenten waarvoor op alle drie de beoordelingsniveaus doorwerking is vastgesteld, dat zijn het regeerakkoord, het Vlaams ouderenbeleidsplan en de beleidsnota en -brieven welzijn, volksgezondheid en gezin, geldt alleen het regeerakkoord niet als facetbeleid⁴⁷. Voor overige documenten van waaruit doorwerking plaatsvindt, is er een minder scherp onderscheid tussen de doorwerking vanuit facet- of sectorbeleid. Ook voor dit criterium geldt feitelijk dat het geringe aantal beleidsdocumenten dat is doorgewerkt de betekenis van deze bevinding lastig te interpreteren maakt.

In het conceptueel model bleek dat ook de attitude van de betrokken ambtenaren van invloed kan zijn op de mate van doorwerking. De attitude omvat in dit onderzoek de mate waarin de beleidsambtenaren betrokken zijn bij de problematiek en hun houding ten aanzien van het omgaan met ander beleid in het algemeen. Uit de enquêteresultaten blijkt dat beide *mismatches* door de ondervraagde beleidsambtenaren erkend worden als relevant voor de gemeente Aalst, alsook dat *mismatch B* gemiddeld genomen relevanter gevonden wordt dan *mismatch A* (zie bijlage 8, tabel 6). Voorts menen de respondenten dat afstemming van beleid met andere bestuursniveaus slechts in weinige mate noodzakelijk is, terwijl zij ook menen dat beleidsmakers kennis moeten hebben van bovengemeentelijk beleid en dat dit beleid enigszins leidend moet zijn bij het nemen van beslissingen (zie bijlage 8, tabel 7). Beleid op andere bestuursniveaus is voor de meeste ondervraagde beleidsambtenaren een van de minst belangrijke vormen van input bij het nemen beleidsbeslissingen. Daarentegen zijn veelgenoemde vormen van input de kennis over het probleem, de kennis van adviesraden en de wensen van de lokale politiek (zie bijlage 8, tabel 8). De belangrijkste reden voor de ondervraagden om af te wijken van bovengemeentelijk beleid, is dat de problematiek zoals die in bovengemeentelijk beleid geschetst wordt, niet actueel is in de gemeente (zie bijlage 8, tabel 9). De verschillende aspecten van de houding tonen zodoende enkele tegenstrijdigheden die het lastig maken om een indruk te geven van de invloed die zij op de mate van doorwerking zouden kunnen hebben gehad.

Samenvattend geldt die conclusie overigens voor al de factoren in deze paragraaf. De scores op de verschillende factoren tezamen in ogenschouw nemende, is het namelijk lastig om aan te geven of zij een indicatie geven van een positieve of negatieve invloed op de mate van doorwerking. Hierover is dus geen eenduidig oordeel te geven. In het volgende hoofdstuk zal wel duidelijk worden dat de context bepalend is voor de gevonden mate van doorwerking, ook al is de afzonderlijke invloed per factor last vast te stellen.

⁴⁶ De reden dat er niet primair op het niveau van de beleidsdoelstellingen wordt geanalyseerd, is dat dit op de beoordelingsniveaus communicatie en gebruik niet meetbaar is. Het gaat te ver om in de enquête elke beleidsdoelstelling uit de 82 beleidsdocumenten afzonderlijk te behandelen. Voor de vergelijkbaarheid van de beoordelingsniveaus wordt daarom steeds uitgegaan van het beleidsplan, en niet van de afzonderlijke doelstellingen.

⁴⁷ Dit is overigens ook geen sectorbeleid, maar beleid dat als 'anders' is geclassificeerd.

7.8 Conclusie

In dit hoofdstuk stond de laatste deelvraag van het onderzoek centraal, namelijk in welke mate er op de beoordelingsniveaus communicatie, conformiteit en gebruik sprake is van doorwerking van het bovengemeentelijke beleid naar het beleid van de gemeente Aalst. Doorwerking op het beoordelingsniveau communicatie was hierbij voorwaardelijk voor doorwerking op de andere beleidsniveaus. Gemiddeld genomen was doorwerking op dit beoordelingsniveau laag en zelfs onvoldoende om doorwerking op andere beoordelingsniveaus mogelijk te maken. Een ruimere interpretatie van de voorwaarde van communicatie leidde er echter toe dat enige doorwerking meetbaar was op de beoordelingsniveaus conformiteit en gebruik. Op het beoordelingsniveau conformiteit bleek vanuit weinig bovengemeentelijke beleidsdocumenten doorwerking te bestaan, maar was er in alle gevallen waarin doorwerking mogelijk was gedeeltelijke of volledige conformiteit vast te stellen. Op het beoordelingsniveau gebruik was dit juist andersom. Doorwerking was mogelijk vanuit meer bovengemeentelijke beleidsdocumenten, maar slechts enkele daarvan dienen daadwerkelijk als referentiekader voor de beleidsambtenaren.

Vanuit de doelstelling van het onderzoek is de vraag nu wat de gevonden mate van doorwerking betekent voor de coördinatie van de problematiek. Daarover kan het volgende worden gezegd. Een lage mate van doorwerking kan negatieve gevolgen hebben voor een effectieve en efficiënte oplossing voor de problematiek als de coördinatie van de oplossing (en de verantwoordelijkheid daarvoor) niet goed is afgestemd tussen de verschillende bestuursniveaus. In Vlaanderen en Aalst lijkt dit gedeeltelijk het geval. In de weinige gevallen waarin er sprake is van doorwerking, is er gedeeltelijke of volledige conformiteit met andere beleidsniveaus waarneembaar en dienen op het beoordelingsniveau gebruik dezelfde documenten als referentiekader voor de beleidsambtenaren. Dit kan een positief effect hebben op de effectiviteit van de voorgestelde oplossingen, omdat de inhoud daarmee in zekere mate afgestemd is. In het theoretisch kader bleek echter dat afstemming alleen niet voldoende is voor het effectief coördineren van een beleidsvraagstuk. Zo moeten ook incongruenties en lacunes worden voorkomen (Peters, 1998, p. 299). Opvallend is dat de in het vorige hoofdstuk geconstateerde beleidslacune met betrekking tot het oplossen van *mismatch A*, de doorstroming op de woningmarkt, wordt overgenomen in het gemeentelijk beleid. Ook in dit beleid wordt het probleem niet erkend en hebben voorgestelde oplossingen mogelijk zelfs een negatieve invloed, terwijl de ondervraagde beleidsambtenaren de relevantie van de problematiek wel degelijk erkennen (zie bijlage 8, tabel 6). Verondersteld dat dit probleem wel relevant is voor de gemeente Aalst, zou non-conformiteit of beleidscomplementariteit op dit punt dus mogelijk een effectievere oplossing voor de *mismatch* teweeg kunnen brengen. Driessen (1997, pp. 867-868) ontleende in zijn onderzoek naar de doorwerking van ruimtelijk beleid bij plattelandsontwikkeling een 'optimaliteitscriterium' aan Alexander & Faludi (1989). Hiermee introduceerden zij een soort 'situationele rationaliteit' bij besluitvormingsprocessen, waarbij het criterium steeds is of de genomen beslissing optimaal is in de gegeven omstandigheden. Hoewel dit optimaliteitscriterium in dit onderzoek niet wordt toegepast, vormt het in het licht van de zojuist gedane conclusie een argument ter ondersteuning van de bewering dat het vaststellen van doorwerking niet automatisch leidt tot een optimale oplossing voor de problematiek⁴⁸. Kortom, op de verschillende beoordelingsniveaus is een lage mate van doorwerking vastgesteld, en de doorwerking die is vastgesteld, lijkt niet bij te dragen aan een optimale oplossing voor de problematiek van de *mismatches*.

⁴⁸ Wanneer hier echter verder onderzoek naar wordt gedaan, begeeft men zich al snel op het vlak van een 'effectiviteitsmeting' en minder op het vlak van een 'doorwerkingsonderzoek'.

8 Conclusie

8.1 Inleiding

Het doel van dit onderzoek was om inzichtelijk te maken in welke mate en op welke wijze bovengemeentelijk beleid met betrekking tot de *mismatches* van invloed is op de beleidsmatige besluitvorming omtrent die problematiek op gemeentelijk bestuursniveau. Daartoe is aan het begin van dit onderzoek een onderzoeksopzet geformuleerd met een hoofdvraag en vijf deelvragen. In dit afsluitende hoofdstuk van het onderzoek worden antwoorden op de afzonderlijke deelvragen gegeven, om daarmee vervolgens de hoofdvraag van dit onderzoek te beantwoorden. Daarna worden de meerwaarde van de resultaten en de onderzoeksopzet en -uitvoering kritisch bediscussieerd. Een opmerking voorafgaand hieraan betreft het validiteitsprobleem van dit onderzoek. Door problemen met de dataverzameling (zie paragrafen 5.3 en 7.2) kunnen de resultaten niet zonder meer als representatief worden beschouwd voor de onderzoekscasus Aalst, noch kan deze casus daarom als representatieve casus voor de situatie in Vlaanderen dienen. Om die reden is besloten de getrokken conclusies te valideren bij expert-onderzoekers⁴⁹ op het gebied van vergrijzing en beleidsprocessen. Hiertoe zijn diepte-interviews met een viertal experts uitgevoerd. Hoewel het ongebruikelijk is om in het concluderende hoofdstuk met nieuwe informatie te komen, worden de antwoorden van de experts hierna aangehaald om de gevonden conclusies te bevestigen of te ontkrachten, of om deze in perspectief te plaatsen. Dit kan de validiteit van de gevonden resultaten vergroten. Bij de empirische deelvragen vier en vijf, alsook bij de hoofdvraag, is na de beantwoording van de vragen de mening van de experts uiteengezet. Zij zijn steeds herkenbaar aan de verwijzing 'naamrespondent#'.

8.2 Beantwoording deelvragen

De deelvragen zullen nu eerst afzonderlijk worden benoemd en beantwoord.

I Wat zijn de oorzaken en kenmerken van de ruimtelijke mismatches die gerelateerd zijn aan de vergrijzing in suburbane gebieden in Vlaanderen en in de gemeente Aalst?

In Vlaanderen zijn twee ruimtelijke *mismatches* waarneembaar die gerelateerd zijn aan het demografische verschijnsel vergrijzing. De eerste is dat ouderen steeds langer in de oorspronkelijke woning blijven wonen. Deze woning is vaak een vrijstaande woning of gezinswoning en is vaak 'onderbewoond' vanaf het moment dat de kinderen het huis uit zijn. Doordat ouderen er steeds langer blijven wonen, wordt de doorstroming op de woningmarkt beperkt. Het wordt voor andere huishoudens, vaak jonge gezinnen, lastiger om dergelijke woningen te bemachtigen (De Decker, 2008; Meeus et. al., 2011; Ryckewaert et. al., 2012, pp. 29-49). Tegelijkertijd leidt de voortschrijdende fysieke beperktheid van ouderen ertoe dat zij steeds vaker problemen ondervinden met het blijven wonen in de woning. De woning moet dan worden aangepast en voor het onderhoud ervan zijn ouderen steeds vaker op anderen aangewezen (Bervoets & Heynen, 2013). De tweede *mismatch* betreft het voorzieningenaanbod in suburbane gebieden. Vanwege de verspreide woonpatronen in de suburbane gebieden is de organisatie van een kwantitatief en kwalitatief voldoende en efficiënt voorzieningenniveau lastig. Het draagvlak voor de voorzieningen is relatief laag en de voorzieningen zijn dermate verspreid gesitueerd dat er een groot beroep wordt gedaan op de individuele mobiliteit. Ouderen worden door hun fysieke beperkingen echter in toenemende mate minder mobiel. Daardoor zijn zij voor het gebruik van bepaalde voorzieningen steeds vaker op openbaar vervoer of op hun sociale netwerk aangewezen (De Decker, 2011a, pp. 1639-1640; Menec et. al., 2011; Spina & Menec, 2013). Beide *mismatches* zullen naar verwachting verhevigd worden door de voortgaande vergrijzing. Dit heeft enkele meer algemene oorzaken, zoals het ouder worden van de generatie *babyboomers*, een hogere levensverwachting en een verminderd aantal geboortes, maar ook enkele situatiespecifieke oorzaken. Dit zijn het suburbanisatiepatroon van Vlaanderen, dat zich laat kenmerken door een zeer verspreid nederzettingpatroon, en de Vlaamse wooncultuur waarin het

⁴⁹ Nadere informatie over de kenmerken en selectie van de respondenten is weergegeven in bijlage 2.

verwerven van een koopwoning, alsook het langdurig behouden van deze woning, belangrijke waarden zijn (Bervoets & Heijnen, 2013; De Decker, 2008; Verbeek et. al., 2010). De buitengebieden van de gemeente Aalst laten zich kenmerken door een dergelijk suburbanisatiepatroon en een dergelijke wooncultuur (Stad Aalst, 2013, pp. 8-12; Vlaamse Overheid, 2011). Naar verwachting zal de hierboven beschreven problematiek de komende decennia daarom een steeds belangrijker rol gaan spelen binnen deze gemeente, wat de reden is voor de keuze voor deze gemeente als *case study*-gebied.

2 Hoe zijn de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende Belgische overheden in de beleidscontext verdeeld?

De Belgische federale overheid vertegenwoordigt het hoogste bestuursniveau in België. Daaronder komen het Vlaamse gemeenschappelijke en het Vlaamse gewestelijke bestuursniveau, die een scherpe afbakening van taken kennen. Zij zijn verantwoordelijk voor respectievelijk de persoonsgebonden en grondgebonden materie. Op provinciaal schaalniveau zetelt een provinciebestuur en voorts bestaat nog het gemeentelijk bestuur (Vlaamse Overheid, 2014a). De Vlaamse bestuurscultuur is in vergelijking met bijvoorbeeld de Nederlandse bestuurscultuur hiërarchisch en incrementeel van aard. Er wordt hoofdzakelijk *top down* gewerkt, al dient te worden opgemerkt dat elk van de zes staatsvormingen uit de afgelopen vier decennia heeft geresulteerd in een stapsgewijze decentralisatie van taken naar met name de Vlaamse overheden en de gemeente. Daarbij is er steeds meer ruimte geboden aan '*bottom up*-initiatieven' (Block et. al., 2007; Swenden et. al., 2006, pp. 865-868, 870; Van den Wijngaert, 2011, p. 26, 28-29; Vlaamse Overheid, 2013). Voor wat betreft de beleidsvorming geldt dat het primaat op de Vlaamse bestuursniveaus ligt. Voor het ruimtelijk beleid draagt met name het Vlaamse gewest verantwoordelijkheid. De problematiek van de vergrijzing is de afgelopen decennia in toenemende mate op de beleidsagenda's van de verschillende overheden verschenen. In het voorbije decennium kregen vooral het zoeken naar nieuwe woonzorgoplossingen en het hervormen van de arbeidsmarkt en het pensioenstelsel prioriteit (Festjens, 2006; Vanderleyden, 2005). Daarbij waren voornamelijk de beide Vlaamse overheden, alsook de federale overheid betrokken.

3 Op welke wijze biedt de doorwerkingsbenadering een bruikbaar theoretisch perspectief voor dit onderzoek?

De doorwerkingsbenadering in de ruimtelijke wetenschappen is in de jaren '80 en '90 ontwikkeld als een alternatieve evaluatiemethode voor ruimtelijk beleid. In de kern stelt het dat strategische plannen niet beoordeeld moeten worden op de mate waarin zij erin slagen de daadwerkelijke ruimtelijke inrichting te veranderen, maar op de mate waarin zij als richtinggevend kader, als *frame of reference*, voor derden hebben gediend (zie bijvoorbeeld Alexander, 1998; Alexander & Faludi, 1989; De Lange et. al., 1997; Mastop & Faludi, 1997). Dit past in een *government*-context waarin onder andere sprake is van een *top down* georiënteerde bestuurscultuur. Met de omslag van *government* naar *governance* is de doorwerkingsbenadering zoals die oorspronkelijk voor de Nederlandse context doorontwikkeld is, naar de achtergrond van de wetenschappen verdwenen. Vanwege de relatief hiërarchische bestuurscultuur in België, kan de benadering in dit onderzoek bruikbaar zijn. Het doel van dit onderzoek is, in tegenstelling tot enkele eerdere doorwerkingsonderzoeken, niet om een bepaalde beleidsprestatie te meten, maar om inzichtelijk te maken hoe de problematiek van de *mismatches* gecoördineerd wordt in de beleidscontext. Net als in het onderzoek van Walsh (2010) is in dit onderzoek de notie van doorwerking gebruikt om inzichtelijk te maken hoe (gemeentelijke) overheden zich bij de aanpak van de problematiek laten coördineren door andere overheden. Door toepassing van een analytisch model dat door VNG/SGBO (1987) en De Lange et. al. (1997) is gebruikt, wordt de doorwerking op verschillende beoordelingsniveaus inzichtelijk gemaakt. De beoordelingsniveaus zijn communicatie, wat duidt op de kennis van de beleidsambtenaren van ander beleid, conformiteit, wat duidt op het opnemen van visies en plannen van andere overheden in het eigen beleid, en gebruik, wat duidt op het gebruiken van het beleid van andere overheden als referentiekader. Het beoordelingsniveau communicatie is voorwaardelijk voor de andere beoordelingsniveaus. Immers, als beleidsambtenaren niet op de hoogte zijn van ander beleid kunnen zij zich daar ook niet door laten coördineren. Ten slotte bleek dat er rekening mee gehouden moet

worden, dat mogelijk niet alleen de beleidsinhoud, maar ook andere factoren van invloed zijn op de mate waarin doorwerking plaatsvindt. Daarom wordt ook rekening gehouden met de aard van het beleid (strategisch, tactisch, operationeel), de invalshoek van het beleid (sector, facet) en de houding van de beleidsambtenaren. Deze factoren moeten steeds worden beschouwd vanuit hun bestuurlijke context (Hidding, 1993; Spit & Zoete, 2009). Zodoende wordt de doorwerkingsbenadering in dit onderzoek gebruikt als analytisch hulpmiddel bij het verkrijgen van inzicht in een coördinatievraagstuk.

4 Hoe worden de ruimtelijke mismatches in het bovengemeentelijke beleid aangepakt?

Het antwoord op deze deelvraag kent drie aspecten: een inhoudelijk aspect, een beleidstechnisch aspect, en een afstemmingsaspect. Inhoudelijk gezien is de strategische boodschap die uitgaat van het beleid, dat ouderen worden gestimuleerd om zolang mogelijk in de oorspronkelijke woning thuis te blijven wonen. Daarnaast wordt, zij het in mindere mate, aangestuurd op de nieuwbouw van residentiële zorgvoorzieningen en woonzorgvoorzieningen. Mogelijk heeft dit negatieve gevolgen voor *mismatch A*, omdat vooral wordt ingezet op het uitstellen van de woonmobiliteit. Volgens Bervoets & Heynen (2013) en Ryckewaert et. al. (2012, pp. 29-49) zou dit de doorstroming op de woningmarkt kunnen beperken. Voor *mismatch B* kan deze boodschap positievere gevolgen hebben, temeer daar er ook beleidsmaatregelen genomen worden om de mobiliteit van ouderen te bevorderen en om de voorzieningen bij hun huizen te brengen (Bervoets & Heynen, 2013; Spina & Menec, 2013). Het bestaan van de *mismatch* op de woningmarkt wordt overigens nauwelijks erkend in de beleidsdocumenten. Er lijkt sprake van een beleidslacune op dit gebied. De *mismatch* op het gebied van voorzieningenallocatie wordt in veel beleidsdocumenten genoemd. Een laatste inhoudelijke constatering is dat er geen maatregelen worden genomen om de wooncultuur te beïnvloeden. Het verwerven van een eigen woning en het zolang mogelijk daarin blijven wonen, blijft in vrijwel alle beleidsdocumenten een belangrijk uitgangspunt. Beleidstechnisch gezien valt op dat de geformuleerde beleidsdoelstellingen algemeen zijn van aard en nauwelijks concreet worden gemaakt. Er wordt nauwelijks aangegeven hoe deze doelstellingen bereikt gaan worden. Volgens Hoogerwerf & Herweijer (2008, p. 19) zou dit wel onderdeel moeten zijn van beleid. Op het Vlaamse bestuursniveau worden de beleidsdoelstellingen concreet gemaakt in de beleidsbrieven, maar in veel gevallen beperken de beleidsbrieven zich tot het herhalen van de beleidsdoelstelling. Mogelijk draagt dit ertoe bij dat bepaalde maatregelen relatief weinig effect sorteren. Ten aanzien van het afstemmingsaspect bleek dat, naast de al eerder benoemde beleidslacune, er in de beleidsdocumenten nauwelijks gesproken wordt over verticale afstemming. Uit de theorie bleek dat het onderscheid tussen horizontale en verticale coördinatie in de huidige tijd niet altijd duidelijk is, maar werd ook gesteld dat het in deze context misschien wel bruikbaar zou blijken om de coördinatiestructuur inzichtelijk te maken (Christensen & Lægread 2008; Howlett & Pung, 2013; Pedersen et. al., 2011, p. 376). Deze verwachting bleek te kloppen, hoewel de vastgestelde coördinatie dus minimaal is. Op het Vlaams gemeenschappelijk en gewestelijk bestuursniveau wordt wel gesproken over horizontale afstemming tussen de verschillende beleidsdomeinen. Het blijft echter onduidelijk hoe hier invulling aan wordt gegeven. Mogelijk heeft dit een negatief effect op het oplossen van de problematiek.

Extra empirische validatie conclusie

Bovengenoemde conclusie wordt grotendeels onderschreven door de geïnterviewde experts. Ook zij nemen een beleidslacune op het gebied van de *mismatch* op de woningmarkt waar (De Decker#; Schillebeeckx#; Smetcoren#; Verté#). De Decker# en Schillebeeckx# verwachten dat ook de *mismatch* rondom de voorzieningenallocatie te lijden heeft onder een beleidslacune. Dit weersprekt de gevonden resultaten enigszins, omdat deze *mismatch* in de beleidsanalyse juist regelmatig benoemd leek te worden. De weerspreking ontstaat mogelijk door het feit dat er wel sprake is van erkenning in de beleidsdocumenten, maar dat er geen echte maatregelen worden genomen (De Decker#). Wel lijkt er een groter bewustzijn te komen. Zo worden de *mismatches* in het pas verschenen groenboek voor de ruimtelijke ordening genoemd (De Decker#; Schillebeeckx#): ‘*maar dat is maar een groenboek, dat heeft geen enkele beleidsconsequentie*’ (De Decker#). Daarnaast hebben de respondenten commentaar op de manier waarop vergrijzingsvraagstukken in de beleidscontext

worden benaderd. Volgens Verté# 'gaat de (huidige, red.) beleidsdiscussie over: hoe ga je de huisvesting incorporeren in de zorg, terwijl de echte paradigmashift eigenlijk moet gaan over: hoe ga je de zorg incorporeren in de huisvesting.' Daarmee komt de nadruk te liggen op de hele woonomgeving van de ouderen. De respondenten onderschrijven namelijk de conclusie dat beleidsmatig wordt aangestuurd op het zolang mogelijk thuis laten wonen van ouderen in de oorspronkelijke woning (De Decker#; Schillebeeckx#; Smetcoren#; Verté#). Volgens Verté# is de misvatting echter dat het ouderen niet zozeer om de eigen woning, als wel om de eigen woonomgeving gaat: 'een oude boom verplant men wel, maar in dezelfde grond.' De beleidsmatige toepassing van het *ageing in place*-concept lijkt zich momenteel echter vooral te concentreren op de woning en minder op de woonomgeving.

Ook de conclusie over de algemene aard en de weinige concreetheid van beleidsdoelstellingen wordt door de respondenten onderschreven (De Decker#; Schillebeeckx#; Verté#). Bovendien stelt De Decker# dat er een 'gigantische kloof is tussen wat er beleidsmatig geschreven wordt en wat er gedaan wordt.' Volgens hem is een belangrijk verschil tussen België en Nederland dat België een incrementele bestuurscultuur kent. Elk bestuursniveau verandert stapje voor stapje en creëert daarmee een padafhankelijkheid van waaruit het lastig is om afstemming met andere bestuursniveaus te creëren, wat het oplossen van de problematiek bemoeilijkt. Er zit geen masterplan achter de implementatie van bepaalde ruimtelijke beleidsconcepten, zoals dat in Nederland bij bijvoorbeeld de Vinex-wijken en het concept van de compacte stad, wel het geval zou zijn. In België worden veranderingen veeleer stapsgewijs bereikt.

5 In welke mate is er op de beoordelingsniveaus communicatie, conformiteit en gebruik sprake van doorwerking van het bovengemeentelijke beleid naar het beleid van de gemeente Aalst?

Op elk van de door De Lange et. al. (1997) benoemde beoordelingsniveaus, is de doorwerking gemiddeld genomen laag te noemen. Door het lage kennisniveau van de ondervraagde beleidsambtenaren bleek in het merendeel van de gevallen dat niet aan de voorwaarde van communicatie werd voldaan. Dit kan worden opgevat als een vorm van *bounded rationality*, omdat de beleidsmakers slechts gedeeltelijk op de hoogte zijn van de inhoud van het bovengemeentelijk beleid en daarom dus slechts in beperkte mate rationeel kunnen handelen (Simon, 1957). Op het beoordelingsniveau conformiteit vond slechts vanuit enkele documenten doorwerking plaats en op het beoordelingsniveau gebruik dienden de bovengemeentelijke beleidsdocumenten gemiddeld genomen nauwelijks of in geringe mate als referentiekader bij het nemen van beleidsbeslissingen. Daarentegen werden de eigen probleemkennis en de kennis van experts juist benoemd als belangrijke vormen van input bij het nemen van beleidsbeslissingen. De meest voorkomende reden om af te wijken van bovengemeentelijk beleid is dat de problematiek zoals die in dat beleid geschetst wordt, niet actueel is voor de gemeente Aalst. Op het beoordelingsniveau gebruik bleek vanuit meer documenten doorwerking plaats te vinden dan bij het beoordelingsniveau conformiteit, al was er in het grote merendeel van de gevallen slechts sprake van geringe doorwerking. Op het beoordelingsniveau conformiteit was de gevonden doorwerking daarentegen in die zin groot, dat de doorgewerkte beleidsdoelstellingen allen gedeeltelijk of volledig conform waren. Dat op het beoordelingsniveau gebruik vanuit meer documenten doorwerking plaatsvond, met name vanuit het beleid op Vlaams gemeenschappelijk niveau, is waarschijnlijk het gevolg van de meetwijze. Bij het meten van conformiteit vond die plaats op het niveau van het beleidsdocument en bij gebruik op het niveau van de individuele respondent. De meeste doorwerking vond plaats vanuit de beleidsdocumenten van de Vlaamse overheden. Vanuit de federale overheid vond enige doorwerking plaats. Vanuit het provinciale bestuursniveau heeft op elk van de beoordelingsniveaus geen, nauwelijks of weinig doorwerking plaatsgevonden. Dit bevestigt het beeld van de taakverdeling binnen de overheid, waarbij de Vlaamse overheden de belangrijkste beleidsactoren zijn, gevolgd door de gemeenten en de federale overheid (Festjens, 2006; Vanderleyden, 2005).

Extra empirische validatie conclusie

Hoewel bovenstaande conclusie is getrokken op basis van slechts een klein aantal enquêtes en een beleidsanalyse, wordt deze door de geïnterviewde experts aangeduid als herkenbaar tot zeer

herkenbaar voor de situatie in Vlaanderen. Ook volgens hen is er weinig sprake van doorwerking tussen de verschillende bestuursniveaus (De Decker#; Schillebeeckx#; Verté#). Volgens Verté# is de fragmentatie van de overheid die hieraan gerelateerd is een belemmering voor een effectieve beleidsvoering: *'in het kerntakendebat is er eigenlijk sprake van een ontrafeling van verantwoordelijkheden zonder dat er een versterking van de communicatie is'* (Verté#). Dit terwijl bestuurders volgens hem juist op zoek moeten naar samenwerking. Zij moeten bijvoorbeeld convenanten sluiten en de financiering die door de verschillende bestuursniveaus verweven is, bij het oplossen van problemen betrekken. De Decker# wijst opnieuw het incrementele karakter van het ambtelijk apparaat en de daaruit volgende padafhankelijkheden aan als reden voor het uitblijven van het gebruik van bovengemeentelijk beleid als referentiekader. In de wetgeving zijn volgens hem al veel details vastgelegd en beleidsmarges worden belemmerd door eerdere keuzes en reglementeringen op verschillende bestuursniveaus, wat het bereiken van afstemming bemoeilijkt. Dit zou een verklaring kunnen zijn voor het feit dat de meeste ondervraagde ambtenaren aangeven dat de belangrijkste reden om van bovengemeentelijk beleid af te wijken, is dat de problematiek niet actueel is voor de gemeente Aalst. Schillebeeckx# benadrukt dat er tegenwoordig echter al meer dan vroeger wordt gezocht naar afstemming tussen bestuursniveaus. Bovendien stelt zij dat er in het specifieke geval van Aalst lange tijd weinig beleid is gemaakt, wat waarschijnlijk het gevolg is van de politieke samenstelling van de gemeenteraad en de burgemeester. Zij verwacht dat er in de huidige politieke *setting* en met de huidige burgemeester, waarin meer vertrouwen lijkt te worden gesteld dan in de vorige burgemeester, meer projecten zullen worden opgepakt. Ook verwacht zij dat er op korte termijn een beleidslag zal worden gemaakt. Deze toelichting kan een verklaring zijn voor het feit dat er zo weinig beleidsdocumenten op het gemeentelijk bestuursniveau zijn gevonden bij de beleidsanalyse. Daarnaast wijst dit erop dat Aalst dan qua problematiek mag worden beschouwd als een casus die representatief is voor Vlaanderen, maar dat de ambtelijke werkwijze aldaar eerder atypisch is voor Vlaanderen. Dit beperkt de mogelijke generalisatie van de gevonden conclusies naar andere gemeenten in Vlaanderen.

De uiterst geringe mate van doorwerking vanuit het provinciale bestuursniveau is volgens De Decker# en Schillebeeckx# niet direct te relateren aan de incrementele, hiërarchische bestuurscultuur, maar aan de bediscussieerde rol van de provincie als bestuurslaag in het algemeen. De vraagstukken rondom de *mismatches* zijn, zoals eerder geconstateerd, versnipperd over diverse beleidsterreinen. De beleidsterreinen ruimtelijke ordening en wonen zijn in het bijzonder relevant voor de problematiek van de *mismatches*. De provincie heeft in Vlaanderen een controlerende functie voor wat betreft de ruimtelijke ordening, maar geen bevoegdheid inzake huisvesting en wonen. Hierdoor komt de provincie volgens De Decker# en Schillebeeckx# vaak met de meest vernieuwende plannen, juist omdat zij losstaan van de (wettelijke, red.) kaders van de woondiscussie. Toch worden haar ideeën minder vaak gehoord op gemeentelijk niveau, omdat haar formele rol dus beperkt is.

8.3 Beantwoording hoofdvraag

De antwoorden op de afzonderlijke deelvragen geven tezamen een antwoord op de hoofdvraag die voor dit onderzoek is geformuleerd: *in hoeverre werkt de aanpak van de ruimtelijke mismatches die een rol spelen bij de vergrijzing in suburbane, Vlaamse gebieden in bovengemeentelijk beleid, door naar het gemeentelijk beleid, in het bijzonder dat van de gemeente Aalst?* Dit onderzoek wijst uit dat de aanpak van de ruimtelijke *mismatches* in bovengemeentelijk beleid slechts in geringe mate doorwerkt naar het gemeentelijk beleid van de gemeente Aalst. Ambtenaren zijn weinig op de hoogte van de beleidsinhoud en gebruiken het beleid ook weinig als referentiekader bij hun beleidswerkzaamheden. Van conformiteit tussen de gemeentelijke en bovengemeentelijke beleidsdocumenten is op sommige punten sprake, maar in de meeste gevallen kunnen gevonden overeenkomsten geen doorwerking worden genoemd, omdat er niet voldaan is aan de voorwaarde van communicatie. Beschouwd vanuit het doel van dit onderzoek, dat is het inzichtelijk maken van de wijze waarop de problematiek gecoördineerd wordt, kan hieraan een drietal conclusies worden verbonden. Allereerst komt de veronderstelde coördinatie door middel van het beleid van bovengemeentelijke overheden, slechts in weinige mate voor. De beleidsambtenaren van de gemeente zien het door te werken beleid als een

weinig belangrijk referentiekader bij het nemen van beleidsbeslissingen en zij zijn weinig bekend met de boodschap. In de beleidsoutput zijn enige overeenkomsten met bovengemeentelijk beleid waarneembaar, maar dit kan ook met de algemene aard van deze doelstellingen te maken hebben. Daarmee lijkt het erop dat er weinig sprake is van indirecte coördinatie van het probleem, maar dat afzonderlijke overheden afzonderlijke delen van het probleem direct lijken te coördineren via hun beleid. Ten tweede valt op dat de beleidslacunes die in het beleid van de bovengemeentelijke overheden zijn waargenomen, ook bestaan op het gemeentelijke beleidsniveau. In de weinige gevallen waarin wel doorwerking heeft plaatsgevonden, lijkt er vooral overeenkomstig de bovengemeentelijke overheden te worden gehandeld en niet zozeer afwijkend van die bovengemeentelijke overheden. Gegeven de waargenomen beleidslacunes, geeft dit te denken over in hoeverre er daarmee een effectieve oplossing van de problematiek wordt voorgesteld. In hoofdstuk 4 werd over de kwaliteit van (beleids)beslissingen het volgende gezegd: *'quality depends on whether the decision is adequate to the situation and nothing else'* (Faludi & Korthals-Altes, 1994, p. 409). In dit onderzoek lijkt die adequaatheid van het vigerende beleid vanwege de gevonden beleidslacune vatbaar voor kritiek. De derde conclusie die hieraan verbonden kan worden, heeft betrekking op een onderliggende theoretische vraag van dit onderzoek die in hoofdstuk 4 naar voren werd gebracht, namelijk: wat gebeurt er als de coördinatie van de beslissingen door de zendende partij (*het planning subject*) niet via één vastomlijnd plan gebeurt, maar gefragmenteerd is over verschillende beleidsplannen? In het geval van de gemeente Aalst bleek dat gemeentelijk beleid, ruimtelijk dan wel niet-ruimtelijk, geen integrerende werking heeft op het samenbrengen van de versnipperde oplossing voor de problematiek. Sommige delen van de oplossingen vonden in zijn geheel geen doorwerking, andere delen vonden wel doorwerking zonder dat daar vervolgens iets mee werd gedaan in de opvolgende besluitvorming. Slechts een aantal bovengemeentelijke beleidsdoelstellingen werden daadwerkelijk meegenomen in de beleidsmatige besluitvorming op lokaal niveau. Een soortgelijke bevinding werd gedaan door Walsh (2010), die op basis van een doorwerkinggeoriënteerde evaluatie concludeerde dat regionale ruimtelijke strategieën in de regio rondom Dublin slechts in geringe mate over de capaciteit beschikken om de ruimtelijke effecten van zowel ruimtelijk als niet-ruimtelijk beleid te incorporeren. Niettemin deelden de verschillende bestuursniveaus in dit onderzoek in die zin dezelfde *frames of reference*, dat zij allen aanstuurden op eenzelfde inhoudelijke oplossing, namelijk het ondersteunen van ouderen in de oorspronkelijke thuissituatie. Afgezien van de vraag over de effectiviteit van deze oplossing, lijken de verschillende bestuursniveaus ook zonder een waargenomen doorwerking beleidsoplossingen in vergelijkbare richtingen te zoeken.

Bovenstaande bevindingen dienen echter genuanceerd te worden. Cruciaal is namelijk dat deze geïnterpreteerd worden vanuit de Belgische bestuurlijke context. Deze is niet alleen hiërarchisch, maar ook gefragmenteerd. Veel taken zijn dermate afgebakend, dat bestuursniveaus niet betrokken zijn bij de vorming of uitvoering van (beleids)plannen op andere bestuursniveaus. Bovendien is er in België, anders dan in de Nederlandse context waarin de doorwerkingsbenadering is ontwikkeld, veel minder sprake van een overheid die stuurt door beleid, maar veeleer van een reglementerende overheid die gericht is op regelgeving en procedures. Daarbij komt dat de ruimte voor ambtenaren om invulling te geven aan beleid, vergeleken bij Nederland klein is. Inhoudelijke beslissingen worden in de politiek genomen, waarna reglementerende kaders en beleidskaders worden vastgesteld. De daadwerkelijke invulling en uitvoering van beslissingen worden vervolgens grotendeels gedaan door organisaties in het middenveld (De Jong & De Vries, 2003, pp. 17-21).

Extra empirische validatie

Ook in de interviews is het algemene beeld van een lage mate van doorwerking bevestigd en werd gewezen op de bestuurscultuur die hieraan zou hebben bijgedragen. (De Decker#; Schillebeeckx#; Verté#). De Decker# benadrukt dat de beleidsruimte van ambtenaren gering is en dat er, vergeleken bij Nederland, veel meer beslissingen door de politiek worden genomen. Volgens Verté# geldt vervolgens dat je die politici *'alleen maar zult veranderen wanneer je een paradigmashift bij de bevolking krijgt'* (Verté). Daarmee wil hij zeggen dat de oplossing voor de problematiek niet alleen op beleidsniveau ligt, maar vanuit de volle breedte van de samenleving zal moeten komen. Dat betekent volgens hem ook dat bestuursniveaus anders zullen moeten gaan werken. De samenwerking en

afstemming tussen bestuursniveaus moet worden verbeterd en de 'wij zijn beter dan jullie'-gevoelens die op verschillende bestuursniveaus leven, zullen in zijn visie moeten veranderen. Overigens zijn deze interviewbevindingen meer gericht op de coördinatie van de problematiek zelf dan op de doorwerking van het aan deze problematiek gerelateerde beleid. Niettemin achten de respondenten het ontbreken van doorwerking herkenbaar voor de situatie in Vlaanderen en geven zij aan dat dit past in de huidige bestuurscultuur (De Decker#; Schillebeeckx#; Verté#). Een verandering van die cultuur achten zij bevorderlijk voor een effectieve oplossing van het probleem, omdat die oplossing volgens hen op meerdere bestuurlijke schaalniveaus tegelijkertijd ligt en de bestaande fragmentatie en het gebrek aan afstemming een effectieve samenwerking in de weg staan.

8.4 Discussie

Ter afsluiting van dit onderzoek worden in deze paragraaf de resultaten en de onderzoeksopzet kritisch bediscussieerd en worden enkele aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek.

Het gebruik van de doorwerkingsbenadering bleek van groot nut bij het blootleggen en beschrijven van de omvang van een coördinatieprobleem. Door het vanuit dit perspectief te benaderen, was het mogelijk om de benadering, die ontwikkeld is in een context waarin de overheid een meer sturende en ontwikkelende rol heeft en waarin de verschillende overheden minder 'los van elkaar' staan, toe passen in een andere context. Het is hierdoor lastig om het gevonden resultaat te vergelijken met onderzoeken als dat van De Lange et. al. (1997), Driessen (1997) of Faludi (1989), die in een andere context hebben plaatsgevonden en tot doel hebben om beleidsprestaties te bepalen. De meerwaarde van dit onderzoek moet dan ook voornamelijk gezocht worden in het feit dat het op een exploratieve manier een poging heeft gedaan de doorwerkingsbenadering in een andere context en op een andere manier bruikbaar te maken. Alexander (1998) concludeert op basis van een vergelijkende *case study* naar planimplementatie bij de luchthavens Schiphol (Nederland) en Ben Gurion (Israël), dat de planningstelsels van de verschillende landen over kwalitatief verschillende capaciteiten beschikken om de integratie van divers sectoraal beleid te coördineren. De bestuurlijke en institutionele context wordt daarbij aangewezen als een verklarende factor voor de waargenomen verschillen. Deze bevinding wordt in dit onderzoek bevestigd. Ook hier blijkt de context een bepalende factor bij de totstandkoming van de coördinatiestructuur en de mate waarin doorwerking optreedt.

Echter, juist het feit dat de doorwerkingsbenadering uit zijn oorspronkelijke context is gehaald en is toegepast in een andere context, maakt een kritische beschouwing van het gebruik van de benadering noodzakelijk met het oog op vervolgonderzoek. De doorwerkingsbenadering blijkt namelijk niet probleemloos toepasbaar op de Belgische bestuurlijke context. In het theoretische hoofdstuk werd gesteld dat het gebruik van de doorwerkingsbenadering in de Belgische context bruikbaar zou kunnen zijn, vanwege de relatief hiërarchische bestuurscultuur. De veronderstellingen die daarbij zijn gedaan in paragraaf 5.2, dienen te worden genuanceerd. De eerste was dat gemeenten bij het beleidsmatig aan de orde stellen van een bepaalde problematiek gecoördineerd kunnen worden door bovengemeentelijke bestuursniveaus. De opvatting van het gemeentelijke ambtelijke apparaat als zodanig, bleek houdbaar in dit onderzoek, al bleek ook dat zij mogelijk niet de actor is die het meest gecoördineerd wordt door de bovengemeentelijke bestuursniveaus. In hoofdstuk 4 werd een citaat van Faludi (2000, p. 307) aangehaald: *'a plan is fulfilling its purpose, and is in this sense 'performing', if and only if it plays a tangible role in the choices of the actors to whom it is addressed.'* De vraag is in hoeverre de gemeentelijke beleidsambtenaren mogen worden opgevat als de *'actor to whom it is addressed.'* Ofwel, benaderd vanuit het conceptueel model: wie zijn de feitelijke 'ontvangers' van wie het beslissingskader moet worden gestuurd? De gemeentelijke beleidsambtenaren bleken zich niet als zodanig te gedragen, en in de onderzochte bovengemeentelijke beleidsdocumenten werd slechts enkele keren expliciet gesproken over de verhoudingen tussen dat beleid en de positie van de gemeente. Mogelijk wijst dit op een laag bewustzijn bij de bovengemeentelijke overheden van hun rol als 'zender' van een 'boodschap'. Wel lijkt het erop dat in de recentste bestuurlijke hervormingen een poging wordt gedaan om zender-ontvangerrelaties te creëren tussen verschillende overheden, om zodoende een betere afstemming te bereiken. In vervolgonderzoek zou het aanbeveling

verdienen om het begrip ‘ontvanger’ op verschillende manieren te conceptualiseren om te zien hoe dit het inzicht in de coördinatiestructuur binnen de Vlaamse overheid verandert.

De tweede veronderstelling die is gedaan, was dat bij die coördinatie door bovengemeentelijke bestuursniveaus niet alleen de inhoud van beleidsdocumenten bepalend is voor de mate van doorwerking, maar dat door de aanwezigheid van andere factoren die van invloed zijn, ook de context bepalend is voor de mate van doorwerking. Hoewel het voor dit onderzoek lastig was om de invloed per afzonderlijke factor vast te stellen, bevestigen de gevonden resultaten inderdaad dat niet alleen de beleidsinhoud bepalend is voor de mate van doorwerking. De wijze waarop die andere factoren van invloed zijn, is bovendien gedeeltelijk herleidbaar op de Belgische bestuurlijke context, haar fragmentatie in de taakverdeling en haar incrementele manier van beleid maken. Dit pleit voor het nauwgezet in ogenschouw nemen van de context bij het uitvoeren van dergelijk onderzoek, omdat die bepalend is gebleken voor de gevonden uitkomst.

Deze scriptie opende met een citaat van de Japanse vicepremier die zijn medeburgers opriep om haast te maken met sterven vanwege de (vermeende) onbetaalbaarheid van de vergrijzing. Een tamelijk rigoureuze oplossing, maar wel een die wijst op de urgentie van het probleem. Hoewel dit onderzoek heeft ingezoomd op een deel van de beleidscontext waarin naar een oplossing hiervoor wordt gezocht, vergt een daadwerkelijke oplossing een bredere maatschappelijke verandering dan alleen veranderingen in de beleidscontext. In de interviews kwam naar voren dat de huidige Vlaamse wooncultuur over de houdbaarheidsdatum raakt. Het verwerven van een koopwoning en het zolang mogelijk daarin blijven wonen, enkele belangrijke idealen van die wooncultuur, verheven de problematiek van de *mismatches* (De Decker#; Schillebeeckx#; Smetcoren#; Verté#). De wil, de bereidheid om de huidige woonmentaliteit te veranderen, staat een effectieve oplossing van de *mismatches* in de weg (Schillebeeckx#). Volgens Verté# is Vlaanderen gebaat bij een paradigmashift. Hij stelt dat dergelijke grootschalige veranderingen niet alleen kunnen plaatsvinden vanuit de marges, maar dat er een fundamentele hervorming van het systeem noodzakelijk is. Daartoe is experimenteeruimte nodig en zouden er sensibiliseringscampagnes kunnen worden opgestart om mensen al op jonge leeftijd bewust te maken van de consequenties van hun woongedrag. Tegelijkertijd zal daarbij in een adequaat en gedifferentieerd woonzorgaanbod moeten worden voorzien, want in de realisatie daarvan heeft Vlaanderen momenteel een grote achterstand (De Decker#; Schillebeeckx#; Smetcoren#). Ook in de beleidsomgeving moeten beleidsambtenaren zich voorbereiden op veranderingen. Het streven naar samenwerking en afstemming tussen de verschillende bestuursniveaus en het verbeteren van de doorwerking, zouden belangrijke stappen kunnen zijn in de richting van een effectief beleid, doeltreffende reglementeringen en een gezond fiscaal systeem voor een succesvolle vergrijzing van de groene Vlaamse suburbs.

9 Referenties

Literatuur⁵⁰:

- Administratie Planning & Statistiek (2005), Demografische ontwikkelingen in Vlaanderen en de gevolgen van de veroudering voor meerdere levensdomeinen. Brussel: Vlaams Parlement.
- Agger, A. (2012), Towards tailor-made participation: how to involve different types of citizens in participatory governance? *Town Planning Review* 81(1), pp. 29-45.
- Agentschap voor Binnenlands Bestuur (2014), Organen van het OCMW. <http://binnenland.vlaanderen.be/werking-besturen/organen-van-het-ocmw>. Geraadpleegd: 29 april 2014.
- Agentschap voor Binnenlands Bestuur/SVR (2014), Gemeentelijke profielschets Aalst. Voorjaar 2014. Brussel: Studiedienst voor de Vlaamse Regering.
- Alexander, E.R. (1998), Planning and implementation: coordinative planning in practice. *International Planning Studies* 3 (3), pp. 303-320.
- Alexander, E. R. (2009) Dilemmas in evaluating planning, or back to basics: what is planning for? *Planning Theory & Practice* 10(2), pp. 233-244.
- Alexander, E.R. & A. Faludi (1989), Planning and plan implementation: notes on evaluation criteria. *Environment and Planning B, Planning and Design* 16, pp. 127-140.
- Autonoom Gemeentebedrijf Stadsontwikkeling Aalst (2013), Doelstellingsnota. Aalst: AGSA.
- Ballas, D., G. Clarke, S.Hynes, K. Morrissey & C. O'Donoghue (2012), Spatial microsimulation for rural policy analysis. *Berlijn/Heidelberg: Springer*.
- Barrett, S. & C. Fudge (1981), Policy and action: essays in the implementation of public policy. London: Methuen.
- Baudisch, A. & J.W. Vaupel (2012), Getting to the root of ageing. *Science* 338, pp. 618-619.
- Bekkers, V., M. Fenger, V. Homburg & K. Putters (2004), Doorwerking van strategische beleidsadviesing. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam & Universiteit van Tilburg.
- Bervoets, W. & H. Heynen (2013), The obduracy of the detached single family house in Flanders. *International Journal of Housing Policy* 13(4), pp. 358-380.
- Bevan, M. (2009), Planning for an ageing population in rural England: the place of housing design. *Planning Practice & Research* 24(2), pp. 233-249.
- Block, T., K. De Ceuninck, H. Reynaert, K. Steyvers, T. Valcke, L. Vanden Daele & D. Verlet (2007), De lokale macht in Vlaanderen ontbloot. In: C. Devos & H. Vos, *Over de dynamiek van de politiek: een kwarteeuw politieke machtsverschuivingen*. Gent: Academia Press.
- Bloom, D.E., A. Boersch-Supan, P. McGee & A. Seike (2011), Population aging: facts, challenges, and responses. Harvard: PGDA Working Paper No. 71.
- Boeije, H., H. 't Hart & J. Hox (2009) *Onderzoeksmethoden*. Boom Lemma: Den Haag. Achtste druk.
- Borghesi, S. & A. Vercelli (2010), Happiness and health: two paradoxes. *Journal of Economic Surveys* 26(2), pp. 203-233.
- Bourgeois, G. (2009), Beleidsnota Binnenlands Bestuur 2009-2014.
- Boussauw, K. & F. Witlox (2011), Linking expected mobility production to sustainable residential location planning: some evidence from Flanders. *Journal of Transport Geography* 19(4), pp. 936-942.
- Braun, D. (2008), Organising the political coordination of knowledge and innovation policies. *Science and Public Policy*, 35(4), pp. 227-239.
- Breda, J., J. Pacolet, G. Hedeboom & J. Vogels (2007), Programmatie thuiszorg- en ouderenvoorzieningen. Leuven: HIVA.

⁵⁰ Inclusief bronnen uit bijlagen.

- Bressers, J. Th. A. (1983), *Beleids-effectiviteit en waterkwaliteitsbeleid: een bestuurskundig onderzoek*. Enschede: Sneldruk Boulevard.
- Breyer, F., J. Costa-Font & S. Felder (2010), Ageing, health, and health care. *Oxford Review of Economic Policy* 26(4), pp. 674–690.
- Bryman, A. (2012): *Social research methods*. Oxford University Press. Vierde druk.
- Buffel, T., C. Phillipson & T. Scharf (2012), Ageing in urban environments: developing 'age-friendly' cities. *Critical Social Policy* 32(4), pp. 597-617.
- Buggenhout, van M., B. van Rompaey & S. Dierckxsens (2012), *De weg naar meer transparantie: wachtlijsten in Vlaamse woonzorgcentra*. Brasschaat: Ablecare bvba.
- Christensen, T. & P. Læg Reid (2008), The challenge of coordination in central government organizations: the Norwegian case. *Public Organization Review* 8, pp. 97–116.
- Coenen, F. (1998), Doorwerking van plannen in de dagelijkse beleidsvoering. *Beleidswetenschap* 1, pp.3-25.
- Colangeli, J.A. (2010), *Planning for age-friendly cities: towards a new model*. Ontario: University of Waterloo.
- Comber A., C. Brunsdon & R. Radburn (2011), A spatial analysis of variations in health access: linking geography, socio-economic status and access perceptions. *International Journal of Health Geographics* 10 (44), pp. 1-11.
- Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid (2009). *Een slagkrachtige overheid in Vlaanderen*. Brussel: Vlaamse Regering.
- Coomans, K., H. De Smet & A. Heylighen (2011), In search of a future for large-scale care homes in Flanders. *Journal of Housing For the Elderly* 25(4), pp. 329-351.
- DART (2012), *Final report declining, ageing and regional transformation*. Brandenburg/Großräschen: DART.
- De Belgische Senaat (1994), *De Belgische Grondwet*. http://www.senate.be/doc/const_nl.html. Geraadpleegd: 6 februari 2014.
- De Volkskrant⁵¹ (2013, 23 januari), *Haast u en sterf*. De Volkskrant.
- Decker, de, P. (2008), Facets of housing and housing policies in Belgium. *Journal of Housing and the Built Environment* 23, pp. 155–171.
- Decker, de, P. (2011a), Understanding housing sprawl: the case of Flanders, Belgium. *Environment and Planning A* 43, pp. 1634 -1654.
- Decker, de, P. (2011b), *Woonpaden in Vlaanderen. Algemene inleiding. Deel I: Het Vlaamse woonmarktmodel*. In: P. De Decker, B. Meeus & B. Claessens (red.), *Woonpaden in Vlaanderen*, pp. 1-93. Heverlee: Steunpunt Ruimte en Wonen.
- Decker, de, P., B. Meeus & B. Claessens (2011), *Woonpaden in Vlaanderen*. Heverlee: Steunpunt Ruimte en Wonen.
- Deleeck, H. (2002), *Wettelijke en aanvullende pensioenen, complementair of concurrent?* Antwerpen: Centrum voor sociaal beleid UFSIA.
- Driessen, P. (1997), Performance and implementing institutions in rural land Development. *Environment and Planning B: Planning and Design* 24, pp. 859-869.
- Dühr, S., C. Colomb & V. Nadin (2010), *European spatial planning and territorial cooperation*. London: Routledge.
- Easton, D. (1957) An approach to the analysis of political systems. *World Politics* 9 (3), pp. 383-400.
- Faludi, A. (1989), Conformance vs. performance: implications for evaluation. *Impact Assessment* 7 (2-3), pp. 135-151.
- Faludi, A. (2000), The performance of spatial planning. *Planning Practice & Research* 15(4), pp. 299-318.
- Faludi, A. & W. Korthals Altes (1994), Evaluating communicative planning: a revised design for performance research. *European Planning Studies* 2 (4), pp. 403-418.

⁵¹ Auteur onbekend.

- Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (2011), Toekomstige behoefte aan residentiële ouderenzorg in België: projecties 2011-2025. Brussel: Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg.
- Flybjerg, B. (2001), *Making social science matter*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Festjes, M.J., (2006), Hoe het Belgisch beleid zich voorbereidt op de vergrijzing: een bondig overzicht. In: B. Cantillon, K. Van den Bosch & S. Lefebure (red.), *Ouderen in Vlaanderen 1975-2005: een terugblik in de toekomst*, pp. 231-245. Leuven: Acco.
- Galjaard, R., L. van Wissen & K. van Dam (2012), European regional population decline and policy responses: Three case studies. *Built Environment* 38(2), pp. 293-302.
- Gemeente Aalst (2013), *Meerjarenplan 2014-2019*. Aalst: Stad Aalst.
- Gibson, D., P. Braun & Z. Liu (2002), Spatial equity in the distribution of aged care services in Australia. *Australian Journal on Aging* 21 (2), pp. 80-86.
- Grobben, J. & Vandormael (2003), *De eerste vrouw die 150 wordt, is nu al geboren. Twaalf confronterende gesprekken over de vergrijzing*. Leuven: Uitgeverij Van Halewyck.
- Hayo, B. & H. Ono (2010), Comparing public attitudes toward providing for the livelihood of the elderly in two aging societies: Germany and Japan. *The Journal of Socio-Economics* 39, pp. 72-80.
- Harris, N. & A. Hooper (2004), Rediscovering the 'spatial' in public policy and planning: an examination of the spatial content of sectoral policy documents. *Planning Theory & Practice* 5(2), pp. 147-169.
- Hidding, M. C. (1993). In search of new concepts of sustainable development of rural areas in the Netherlands. *Landscape and Urban Planning* 27 (2-4), pp. 259-264.
- HIVA (2013), *Woonzorg: een handleiding voor meer integratie en samenwerking*. Gent: Provincie Oost-Vlaanderen.
- Hood, C. (2005), The idea of joined-up government: a historical perspective. In V. Bognador (red.), *Joined-up government*. Oxford: Oxford University Press.
- Hoof, van J. (2010), *Ageing-in-place. The integrated design of housing facilities for people with dementia*. Eindhoven: Technische Universiteit Eindhoven.
- Hoogerwerf, A. & M. Herweijer (2008), *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan de Rijn: Kluwer. Achtste druk.
- Hooghe, L. & G. Marks (2010), Types of multi-level governance. In: H. Enderlein, S. Wälti & M. Zürn (red.), *handbook on multi-level governance*, pp. 17-31. Cheltenham: Elgar.
- Howlett, M. (2009), Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences* 42(1), pp. 73-89.
- Howlett, M. & Y. Pung (2013), *Policy portfolios and their design: a meta-analysis*. Presented to the 1st International Conference on Public Policy Grenoble, France.
- Huppert, F. (2006) Positive emotions and cognition: developmental, neuroscience and health perspectives. In J. Forges (red.), *Hearts and minds: affective influences on social cognition and behaviour*. Philadelphia : Psychology Press, pp. 195- 247.
- Itinera Institute (2012), *Analyse en stappenplan lokaal ouderenbeleid: van bedreiging naar opportuniteit*. Brussel: Itinera Institute VZW.
- Jessop, B. (2007), From micro-powers to governmentality: Foucault's work on statehood, state formation, statecraft and state power. *Political Geography* 26, pp. 34-40.
- Jong, de, M. & J. de Vries (2003), *Planningspraktijken in Vlaanderen en Nederland: groeien ze naar elkaar toe?* Delft: TU Delft.
- Klerck, de, P. (2011), *Vergrijzing en ouderenzorg aan de kust: moet er nog (nieuw) zand zijn?* Webartikel Studiedienst van de Vlaamse regering.
<http://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/vergrijzing-en-ouderenzorg-aan-de-kust-moet-er-nog-nieuw-zand-zijn>. Geraadpleegd: 13 februari 2014.
- Komp, K. (2010), *The young old in Europe: burden on or resource to the welfare state?* Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Landesregierung Brandenburg (2005), *Demografischer Wandel in Brandenburg: Erneuerung aus eigener Kraft*. Brandenburg: Landesregierung.

- Lange, de, M., H. Mastop & T. Spit (1997), Performance of national policies. *Environment and Planning B: Planning and Design* 24, pp. 845-858.
- Laurian, L., M. Day, M. Backhurst, P. Berke, N. Ericksen, J. Crawford, J. Dixon & S. Chapman (2004), What drives plan implementation? Plans, planning agencies and developers. *Journal of Planning and Management* 47 (4), pp. 555-577.
- Lawton, M. P., & L. Nahemow (1973), An ecological theory of adaptive behaviour and aging. In C. Eisdorfer & M. P. Lawton (red.), *The psychology of adult development and aging*, pp. 657-667. United States: American Psychological Association.
- Leite, J. P. A. & A. M. Buainain (2013), Organizational coordination in public policy implementation: Practical dimensions and conceptual elements. *Central European Journal of Public Policy* 2, pp. 136-159.
- Lefebure, S., B. Cantillon & K. Van den Bosch (2007), Een terugblik in de toekomst. In: B. Cantillon, K. Van den Bosch & S. Lefebure (red.), *Ouderen in Vlaanderen 1975-2005: een terugblik in de toekomst*, pp. 9-16. Leuven: Acco.
- Lepina, M.C. & I. Pool (2000), Social and spatial differentials in age-structural transitions. Implications for policies on ageing. In: *Espace, populations, sociétés* 2000 (3). *Le vieillissement dans le monde*, pp. 399-410.
- Leroy, J. (2011), De beleids- en beheers cyclus van de gemeenten, de OCMW's en de provincies. De nieuwe regels toegelicht in 60 vragen en antwoorden. Brussel: Uitgeverij Politeia nv.
- Lesthaeghe, R. (2010), The unfolding story of the second demographic transition. *Population and Development Review*, 36 (2) (2010), pp. 211-251.
- Mastop, H. & A. Faludi (1997), Evaluation of strategic plans: the performance principle. *Environment and Planning B: Planning and Design* 24, pp. 815-832.
- Mayer, F. & G. Gereffi (2010), Regulation and economic globalization: Prospects and limits of private governance. *Business and Politics* 12(3), pp. 1 – 25.
- McPherson, B. D., & Wister, A. (2008), *Aging as a social process*. Canada: Oxford University Press.
- Meeus B., B. Claessens & P. De Decker (2011), Woonpaden in Vlaanderen. Deel 3: Analyse. In: P. De Decker, B. Meeus & B. Claessens (red.), *Woonpaden in Vlaanderen*. Heverlee: Steunpunt Ruimte en Wonen.
- Menec, V.H., R. Means, N.Keating, G. Parkhurst & J. Eales (2011), Conceptualizing age-friendly communities. *Canadian Journal on Ageing* 30(3), pp. 479-493.
- Meulder, de, B. & T. Vandenbroucke (2004), The Lys-Scheldt interfluvium: theatre of do-it-yourself. *Oase* 63, pp. 110-139.
- Meyer, C. (2011), Planning for an ageing population. Experiences from local areas in the United Kingdom. Dresden: Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (1999), *Bijdrage Vlaamse administratie aan het regeerprogramma van de aantredende Vlaamse regering*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Murakami, K., J. Atterton & R. Gilroy (2008), Planning for the ageing countryside in Britain and Japan: city-regions and the mobility of older people. Newcastle: Centre for Rural Economy.
- Murakami, K. R. Gilroy & J. Atterton (2009), The Benefits of an ageing population: case studies from rural Hokkaido, Japan. *Local Economy* 24(6-7), pp. 555-567.
- Myncke, R. & B. Vandekerckhove (2007), *Toekomstige ruimtebehoefte voor ouderen in Vlaanderen*. Brussel: Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerende Erfgoed.
- Naidoo, V. (2013), The challenges of policy coordination at a programme level: Why joining-up is hard to do. *Development Southern Africa* 30(3), pp. 386-400.
- Neuman, W. L. (2007), *Social research methods: qualitative and quantitative approaches*. Boston: Pearson/Allyn and Bacon.

- Nieuws.be (2011), Het zilverfonds is een lege doos. http://www.nieuws.be/nieuws/Het_Zilverfonds_is_een_lege_doos_d9a59078.aspx. Geraadpleegd: 29 april 2014.
- Nunan, F., A. Campbell & E. Foster (2012), Environmental mainstreaming: the organisational challenges of policy integration. *Public Administration and Development* 32, pp. 262–277.
- Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (2013), Beleidsnota. Aalst: OCMW Aalst.
- Oliveira, V. & P. Pinho (2009), Evaluating plans, processes and results. *Planning Theory & Practice* 10 (1), pp. 35-63.
- Page, E. & M. Goldsmith (red.) (1987), *Central and local government relation*. Londen: Sage.
- Painter, M. (1981), Central agencies and the coordination principle. *Australian Journal of Public Administration* 40, pp. 265–280.
- Palmore, E. (1969) Predicting longevity: a follow-up controlling for age. *Journal of Gerontology* 39, pp. 109–116.
- Pedersen, A.R., K. Sehested & E. Sørensen (2011), Emerging theoretical understanding of pluricentric coordination in public governance. *The American Review of Public Administration* 41(4), pp. 375-394.
- Peters, B. G. (1998), Managing horizontal government, the politics of co-ordination. *Public Administration* 76, pp. 295–311.
- Plouffe, L. & A. Kalache (2010), Towards global age-friendly cities: determining urban features that promote active aging. *Journal of Urban Health: Bulletin of the New York Academy of Medicine* 87 (5), pp. 737-739.
- Poelmans, L. & A. van Rompaey (2009), Detecting and modelling spatial patterns of urban sprawl in highly fragmented areas: a case study in the Flanders–Brussels region. *Landscape and Urban Planning* 93(1), pp. 10-19.
- Pollit, C. (2003), Joined-up government: a survey. *Political Studies Review* 1, pp. 34–49.
- Portaal van de Belgische Overheid (2014), Beleid. http://www.belgium.be/nl/over_belgie/overheid/federale_overheid/federale_regering/beleid/. Geraadpleegd: 29 april 2014.
- Provan, G. & P. Kenis (2008), Modes of network governance: structure, management and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18, pp. 229-252.
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2012), Redzaam ouder worden. Den Haag: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg.
- Redfoot, D., L. Feinberg & A. Houser (2013). The aging of the baby boom and the growing care gap: a look at future declines in the availability of family caregivers. *AARP Public Policy Institute, Insight on the Issues* 85, pp. 1-12.
- Rijswick H. F. M. W. & P. P. J. van Driessen (2006), *Juridisch-bestuurlijke capaciteit in het waterbeleid. Enkele toekomstschetsen voor de externe integratie van water en ruimtelijke ordening*. Utrecht: Disciplinegroep voor Staats- en Bestuursrecht.
- Rosenberg, M., & J. Everitt (2001), Planning for aging populations: inside or outside the walls. *Progress in Planning* 56, pp. 119-156.
- Ryckewaert, M., P. de Decker, P., S. Winters, B. Vandekerckhove, F. Vastmans, M. Elsinga & K. Heylen (2012). *Een woonmodel in transitie. Toekomstverkenning van het Vlaamse wonen*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant.
- Rynck, de, F. & K. Dezeure (2009), *Burgerparticipatie in Vlaamse steden. Naar een innoverend participatiebeleid*. Brugge: Vanden Broele.
- Schillebeeckx, E., S. Oosterlyncx & P. De Decker (2013), *Rapport WP2, Internationale immigratie en vergrijzing in Vlaanderen: data en kaarten*.
- Scholten, P., (2013), The multi-level governance of migrant integration: a multi-level governance perspective on Dutch migrant integration policies. In: U. Korkut, G. Bucken-Knapp, A. McGarry, J. Hinnfor & H. Drake (red.), *The discourses and politics of migration in Europe*, pp. 151-170. Palgrave: Macmillan.
- Simon, H.A. (1957), *Models of man: social and rational-mathematical essays on rational human behavior in a social setting*. New York: Wiley.

- Shannon, C. E. & W. Weaver (1949): a mathematical model of communication. Urbana: University of Illinois Press
- Spina, J. & V.H. Menec (2013), What community characteristics help or hinder rural communities in becoming age-friendly? Perspectives from a Canadian prairie province. *Journal of Applied Gerontology*, pp. 1-21.
- Spit, T. J. M. & P. Zoete (2009), Ruimtelijke ordening in Nederland: een wetenschappelijke inleiding in het vakgebied. Den Haag: Sdu. Herziene druk.
- Stad Aalst (2013), Stad Aalst. Meerjarenplan 2014-2019. Aalst: Stad Aalst.
- Steunpunt Ruimte (2012), Meerjarenplan. Heverlee: Steunpunt Ruimte.
- Studiedienst van de Vlaamse Regering (2011), Projecties van de bevolking en de huishoudens voor Vlaamse steden en gemeenten, 2009 – 2030. Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.
- Swenden W., M. Brans & L. De Winter (2006), The politics of Belgium: institutions and policy under bipolar and centrifugal federalism. *West European Politics* 29(5), pp. 863-873.
- Teisman, G., A. van Buuren & L. Gerrits (2009), Managing complex governance systems: dynamics, self-organization and coevolution in public investments. New York/London: Routledge.
- Tewdwr-Jones, M. & Williams, R.H. (2001) The European dimension of British planning. London: Spon.
- Tinker, A. (2002), The social implications of an ageing population. *Mechanisms of Ageing and Development* 123, pp. 729–735.
- Vader, J., A. de Blaeij, M. van der Elst & J. van Dijk (2008), Een zorg(e)loze oude dag op het platteland: vergrijzing en vrijwilligerswerk op het platteland. Den Haag: LEI.
- Vanderleyden, L. (2005), Het Belgische/Vlaamse ouderenbeleid in de periode 1970-1999 : (dis)congruentie tussen normatieve doelstellingen en feitelijk beleid. In T. Eggerickx & J.P. Sanderson (red.), *Histoire de la population Belgique et ses territoires*, pp. 225-250. Leuven : KU Leuven.
- Vanhee, D. & A. Hondeghem (2010), De interne Vlaamse staatshervorming in een uitdagende politieke en economische context. Leuven: KU Leuven.
- Verbeek, T., H. Leinfelder, A. Pisman & G. Allaert (2010), Vlaamse ruimtelijke ordeningen/door het lint. Conference paper gepresenteerd op de Plandag 2010.
- Vereniging van Nederlandse gemeenten / Sociaal-Geografisch en Bestuurskundig Onderzoek (1987), Structuurschema verkeer en vervoer: evaluatie van een beleidsinstrument. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Verschuere, B. & T. Bach (2012), Executive agencies, ministers, and departments: can policy and management ever be separated? *Administration and Society* 44(2), pp. 183-206.
- Vlaamse Regering (2009). Regeerakkoord: een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Brussel: Vlaamse Regering.
- Vlaamse Regering (2010), Ontwerp Vlaams ouderenbeleidsplan 2010-2014. Brussel: Kabinet van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.
- Vlaamse overheid (2011), Wonen in Aalst. Over wonen, woningprijzen en betaalbaarheid. http://www.aalst.be/documenten/publicaties%5Cwonen_en_leven/6_CIJFERSwoonseminar5612_hsx.pdf. Geraadpleegd: 29 april 2014.
- Vlaamse Overheid (2013), Groenboek voor de zesde staatshervorming. Deel twee: gezondheidszorg, ouderenzorg en hulp aan personen. <http://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/groenboek-zesde-staatshervorming>. Geraadpleegd: 29 april 2014.
- Vlaamse overheid (2014a), Hoe werkt de Vlaamse overheid? <http://www.vlaanderen.be/nl/overheid/werking-vlaamse-overheid/hoe-werkt-de-vlaamse-overheid/hoe-werkt-de-vlaamse-overheid>. Geraadpleegd: 4 februari 2014.
- Vlaamse overheid (2014b), Wetten en regels. <http://www.vlaanderen.be/nl/overheid/regelgeving/wetten-en-regels>. Geraadpleegd: 4 februari 2014.

- Vlaamse overheid (2014c), Beter bestuurlijk beleid. <http://www.vlaanderen.be/nl/overheid/structuur-vlaamse-overheid/beter-bestuurlijk-beleid-bbb>. Geraadpleegd: 29 april 2014.
- Walsh, C. (2010), Coordinating the spatial impact of sectoral policies? Practices of and potentials for strategic spatial planning in the Dublin city-region. NIRSA Working Paper Series 61, pp. 1-40.
- Walsh, C. (2012), Spatial planning and territorial governance: managing urban development in a rapid growth context. *Urban Research & Practice*, 5(1), pp. 44-61.
- Wenger, G.C. (2001), Myths and realities of ageing in rural Britain. *Ageing and Society* 21, pp. 117-130.
- Werblow, A., S. Felder & P. Zweifel (2007), Population ageing and health care expenditure: a school of 'red herrings'? *Health Economics* 16(10), pp. 1109-1126.
- Wijngaert, van den, M. (2011), Van een unitair naar een federaal België: veertig jaar beleidsvorming in gemeenschappen en gewesten 1971-2011. Brussel: Academic and Scientific Publishers nv.
- Wildavsky, A. (1973), If planning is everything, maybe it's nothing. *Policy sciences* 4(2), pp. 127-153.
- Willems, P., & E. Lodewijckx (2011), SVR-projecties van de bevolking en de huishoudens voor Vlaamse steden en gemeenten. 2009-2030. Brussel: Vlaamse Overheid.
- Winters, S. (2012), Historical opportunities for Flemish housing policy. Housing affordability on the political agenda in Flanders. Paper gepresenteerd op 23e ENHR Conferentie Lillehammer (Norway) 25-27 juni 2012.
- Witte, de, N., A.S. Smetcoren, L. de Donder, S. Dury, T. Buffel, T. Kardol & D. Verté (2012). Een Huis? Een thuis! Over ouderen en wonen. Brugge: Vanden Broele.
- Wonen Vlaanderen (2013), Wonen in eigen streek. https://www.wonenvlaanderen.be/ondersteuning_voor_professionelen/grond_en_pandenbeleid/wonen_in_eigen_streek#item_2824. Geraadpleegd: 25 juni 2014.
- World Health Organisation (2008), Global report on falls prevention in older age. Geneva: WHO.

Digitale databanken:

- CIA Worldfactbook. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>. Geraadpleegd: 29 april 2014.
- World data bank. <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>. Geraadpleegd: 29 april 2014.
- Lokale statistieken Vlaanderen. www.lokalestatistieken.be. Geraadpleegd: 29 april 2014.

Bijlagenrapport

Bijlage 1 Verdieping: een vergelijking van vergrijzende regio's in een internationale context	92
Bijlage 2 Interviewleidraad en respondentkenmerken	95
Bijlage 3 Classificaties van geanalyseerde documenten	98
Bijlage 4 Codeboom beleidsanalyse	100
Bijlage 5 Codering	102
Bijlage 6 Enquête	106
Bijlage 7 Uitgebreide uitwerking van beleidsanalyse	114
Bijlage 8 Tabellen enquêteresultaten	122
Bijlage 9 Doorwerkingsfiguur conformiteit ongecorrigeerd voor communicatievoorwaarde	124

Bijlage I Verdieping: een vergelijking van vergrijzende regio's in een internationale context

Hoofdstuk 2 gaf enkele indicatoren die in de internationale context gelden als oorzaken van vergrijzing. De afzonderlijke invloed van die indicatoren resulteert echter in diverse uitwerkingen van de vergrijzing in verschillende gebieden. Om dit te illustreren worden hier drie *cases* met elkaar vergeleken, te weten Hokkaido (Japan), Brandenburg (Duitsland) en Vlaanderen (België). Daarbij is het de bedoeling om juist dat te belichten wat de vergrijzing in die regio kenmerkt op basis van de onderzoeksresultaten van eerder onderzoek in deze gebieden. Enkele cijfermatige gegevens, voor zover die bekend zijn van de landen waarin de *cases* zich bevinden, zijn weergegeven in tabel I, zodat een vergelijkbare nationale context voor elk van de *cases* gebruikt kan worden om de verschillen in perspectief te plaatsen.

Tabel I Overzicht van vergrijzingsindicatoren van de cases op hun nationaal niveau			
	Japan	Duitsland	België
Gemiddelde levensverwachting in jaren	82,6	79,4	79,4
Geboorte: gemiddeld vruchtbaarheidscijfer	1,4 kind per vruchtbare vrouw	1,4 kind per vruchtbare vrouw	1,8 kind per vruchtbare vrouw
Sterfte: sterftecijfer	9,9 per 1000 van de bevolking	10,4 per 1000 van de bevolking	9,6 per 1000 van de bevolking
Migratie	Geen data	Geen data	Geen data
Urbanisatiegraad	92%	74%	98%
Babyboomgeneratie	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig

Bron: CIA World Factbook, 2014; World Data Bank, 2014

Hokkaido

Japan heeft met 82,6 jaar de hoogste gemiddelde levensverwachting ter wereld. Tegelijkertijd is het vruchtbaarheidscijfer laag en bereikt de 'dankai-generatie', ofwel de generatie *babyboomers*, de pensioengerechtigde leeftijd. In Hokkaido, een regio in het noorden van Japan, vindt de hieruit voortkomende vergrijzing plaats in een overwegend ruraal gebied. Naar verwachting zal in 2015 26% van de bevolking ouder dan 65 zijn en in 2050 37,5%. Het gebied laat zich kenmerken door enkele stedelijke concentraties, waarin de meeste mensen wonen. In het rurale gebied neemt de landbouw een relatief groot deel van het arbeidsaanbod in beslag, naar schatting 20-30%. Meer dan 70% van de rurale inwoners is echter forens en werkt in een van de steden. Steeds meer mensen van de beroepsbevolking verhuizen naar de steden. Urbanisatie is daarmee een aanwezige oorzaak voor de vergrijzing in de rurale gebieden. Tegelijkertijd voert de overheid een beleid om ouderen naar de rurale gebieden te laten verhuizen. Daartoe sluit zij aan op de rurale woonwens die sommige Japanse ouderen op latere leeftijd ontwikkelen. Zowel de migratie naar het platteland, als het hebben van een tweede huis op het platteland naast een eerste huis in de stad, worden daarom actief gestimuleerd door de overheid. Dit verheft de ruimtelijke concentratie van de vergrijzingsproblematiek in deze gebieden. In sommige gevallen heeft dit echter juist een positief effect, omdat de aanwezigheid van meer ouderen het verschaffen van voorzieningen dan vergemakkelijkt. In de rurale gemeenschappen zelf worden ouderen niet als 'perifere burgers' ontvangen. Integendeel, zij worden vaak in het hart van de gemeenschap geplaatst. Medeburgers voorzien hen van informele hulp, maar doen daarbij tegelijkertijd een beroep op de productieve kwaliteiten die ouderen hebben. Hierdoor zijn zij vaak actief betrokken bij de gemeenschap (Hayo et. al., 2010; Murakami et. al., 2008; Murakami et. al., 2009).

Brandenburg

Op het gebied van de levensverwachting, het vruchtbaarheidscijfer en de *babyboom*-generatie vertoont Duitsland overeenkomsten met Japan. De gemiddelde levensverwachting in Duitsland is 79,4 jaar, het vruchtbaarheidscijfer is ook 1,4 kinderen per vruchtbare vrouw en ook hier is de *babyboom*-generatie vertegenwoordigd. Brandenburg, gelegen in het oosten van Duitsland, omvat een divers gebied met rurale gebieden, postindustriële gebieden en het stedelijke gebied van de hoofdstad Berlijn. Naar verwachting zal in 2020 het aandeel vijftenzestigplussers 25% zijn, al is het geografische vergrijzingspatroon in de regio gedifferentieerd. Zo zal in 2030 naar verwachting 52% van de bevolking van de perifere gebieden ouder dan 55 zijn, terwijl dit in de stad Berlijn 'slechts' 40% zou zijn. Na de val het IJzeren Gordijn konden de Brandenburgse industrieën moeilijk concurreren met die in voormalig West-Duitsland. Ze raakten in verval en de werkloosheid die daaruit volgde, bracht migratie teweeg. Ook vertrok een deel van de bevolking naar West-Duitsland, onder wie veel vrouwen. Dit resulteerde in een laag aantal geboortes in de daarop volgende jaren. De vergrijzing werd op deze wijze versterkt door (lichte) ontgroening. Dat Berlijn de hoofdstad was geworden van Duitsland, bracht bovendien een urbanisatie op gang, waarbij mensen uit de Brandenburgse periferie naar het hoofdstedelijk gebied verhuisden. De economische positie van Berlijn, die achterbleef ten opzichte van regio's als Frankfurt en München, werd veelal gezien als een oorzaak van de bevolkingskrimp die in heel Brandenburg heeft plaatsgevonden. Toch groeide de stad Berlijn zelf qua populatie, ten koste van de bevolking in de omliggende regio. De hele regio is tussen 1990 en 2008 ruim 3% gekrompen. In gebieden die niet aan Berlijn grenzen, was dit 12-29%. Deze verschillen worden gereflecteerd in de vergrijzingcijfers. Die zijn hoger in de rurale gebieden dan in de stad Berlijn. Beleidsmatig treffen overheden maatregelen om de huidige bevolking te behouden en voorzieningen zodanig te organiseren dat ze aansluiten op de behoeften van een ouder wordende bevolking. Daarbij worden niet alleen de consumerende, maar ook de productieve eigenschappen van ouderen benadrukt (DART, 2012; Galjaard et. al., 2012; Landesregierung Brandenburg, 2005).

Vlaanderen

Met een gemiddelde levensverwachting gelijk aan die van Duitsland, 79,4 jaar, en eveneens de aanwezigheid van een generatie babyboomers, toont Vlaanderen op deze vlakken gelijkenis met de vorige cases. Naar verwachting zal in Vlaanderen in 2015 20,1% van de bevolking ouder zijn dan 65. In 2050 zal dit naar verwachting 28,2% zijn. Vergeleken bij Hokkaido en Brandenburg zijn in Vlaanderen migratie en urbanisatie minder van belang als oorzaak van de vergrijzingsproblematiek. Alvorens dit verder toe te lichten, dient een opmerking te worden gemaakt met betrekking tot de urbanisatiegraad. Volgens tabel 1 is die in België met 98% hoger dan in Japan (92%) en Duitsland (74%). Het gebied kent grootschalige suburbanisatie, waardoor het gemiddeld aantal mensen per vierkante kilometer dusdanig hoog is, dat vrijwel heel België als stedelijk gebied kan worden geclassificeerd. Dat neemt echter niet weg dat er binnen het land een duidelijk onderscheid bestaat tussen de stedelijke concentraties en de suburbane gebieden. De Vlaamse wooncultuur, die het wonen in suburbane gebieden stimuleert, heeft in die gebieden voor een vergrijzingsproblematiek gezorgd die enigszins vergelijkbaar is met die van rurale gebieden. Omdat de suburbanisatie beleidsmatig relatief ongeorganiseerd heeft plaatsgevonden, zijn de suburbane gebieden verspreid bevolkt, waardoor de bereikbaarheid van voorzieningen soms lastig te organiseren is. Behalve in de suburbane gebieden, is de vergrijzingsproblematiek in Vlaanderen relatief hevig in de kustgebieden, die populaire woonoorden vormen voor ouderen. Ten slotte is de waarde die Vlaamse ouderen hechten aan autonomie en het zo lang mogelijk thuis willen blijven wonen in de eigen woning kenmerkend voor de Vlaamse vergrijzing. Beleidsmatig wordt dan ook gepoogd om dit zo lang mogelijk haalbaar te maken door het ruimtelijk herorganiseren van de voorzieningen. Overigens interpreteren Vlamingen deze individualistische houding niet per se als antisociaal: *'het is een oprecht streven naar vrijheid en zelfontplooiing, dat ook op hoge leeftijd leven blijft'* (Lefebure et. al., 2007, p. 11). In vergelijking met Hokkaido speelt de gemeenschap en de familie dan ook een relatief kleine rol in Vlaanderen. Wel krijgen in het beleid de individuele mogelijkheden tot participatie in de samenleving aandacht (Lefebure et. al., 2007; Schillebeeckx, 2013; Vanderleyden, 2010; Vlaamse Regering, 2010).

Kortom, kwantitatief lijkt de vergrijzing het hevigst te zijn in Hokkaido, gevolgd door Brandenburg en daarna Vlaanderen, maar de kwalitatieve verschillen in problematiek zijn zo groot dat het lastig is om een eenduidige conclusie te trekken. Tabel 2 geeft een vereenvoudigd overzicht van kenmerken waarin de gebieden zich van elkaar onderscheiden. Uit de tabel blijkt dat de oorzaken van de vergrijzing per gebied verschillen, evenals de manier waarop er in deze gebieden mee wordt omgegaan. Hieruit blijkt dat niet alleen demografische kenmerken, maar ook factoren als de oorzaak, de geschiedenis en de cultuur van de regio determinerend zijn voor de aard van de vergrijzingsproblematiek. Hierdoor is vergrijzing een verschijnsel met generieke, algemeen geldende kenmerken, dat problemen kan veroorzaken waarvan de aard in veel opzichten contextgebonden is.

Tabel 2 Vereenvoudigd overzicht van onderscheidende kenmerken van vergrijzing in Hokkaido, Brandenburg en Vlaanderen			
	Hokkaido	Brandenburg	Vlaanderen
Hevigheid verwachte vergrijzing, percentage 65+'ers	2015 – 26% 2050 – 37,5%	2020 – 25% 2050 – 33,3%	2015 – 20,1% 2050 – 28,2%
Onderscheidende oorzaak	Urbanisatie waarbij beroepsbevolking wegtrekt, terwijl huidige oudere bevolking in rurale gebieden blijft werken.	Bevolkingskrimp door migratie naar andere regio's en bevolkingskrimp op platteland door migratie naar Berlijn.	Suburbanisatiecultuur die in verspreide woonpatronen heeft geresulteerd.
Cultuur van omgaan met vergrijzing	Aansporing van migratie naar en behoud van oudere bevolking in rurale gebieden. Beroep op gemeenschapsleven om het welzijn van ouderen te bevorderen.	Gericht op behoud huidige bevolking en herverdeling van middelen en (woon)voorzieningen om ouderen in behoeften te kunnen voorzien. Ook wordt er een beroep op de actieve ouderen gedaan.	Instandhouding autonomie van ouderen in bestaande ruimtelijke structuur, door reorganisatie van de voorzieningenstructuur en het vergroten van mogelijkheden tot participatie in samenleving.

Bron: auteur, 2014, op basis van literatuurstudie naar cases.

Bijlage 2 Interviewleidraad en respondentkenmerken

Formulier met (ten tijde van het interview) voorlopige bevindingen die als leidraad voor het interview dienen en mogelijke vragen die interviewer daarbij kan stellen. De standaardvraag bij elke bevinding als eerste werd gesteld, was wat de respondent had ingevuld en waarom hij/zij dat had ingevuld.

Hieronder zijn 10 voorlopige bevindingen van het onderzoek gepresenteerd. Zou u hieronder aan willen geven in welke mate u de bevindingen herkenbaar vindt voor de situatie in Vlaanderen?

1. De beleidsopties ten aanzien van het woonzorgvraagstuk dat gerelateerd is aan de vergrijzing lijken twee kanten op te kunnen gaan. Enerzijds kan worden aangestuurd op het ondersteunen van ouderen in de oorspronkelijke thuisituatie. Ouderen blijven dan zo lang mogelijk in de oorspronkelijke woning wonen, die zo nodig gerenoveerd wordt, en voorzieningen en diensten worden hier zoveel mogelijk op afgestemd. Anderzijds kan worden ingezet op de bouw van nieuwe woonvoorzieningen, waarbij de zorg eventueel gecombineerd wordt (denk aan de woonzorgzone, de assistentiewoning, de clusterwoning, etc.). Wanneer het federale, Vlaamse, provinciale en lokale (Aalst) beleid gezamenlijk wordt beschouwd, lijkt de eerste optie het meest voorkomend. Toch wordt er geen echte duidelijke keuze tussen beide opties gemaakt, maar sturen verschillende beleidsdocumenten op verschillende opties aan.

Volstrekt niet herkenbaar Volledig herkenbaar

- a. Welke gevolgen heeft dit voor de problematiek?
- b. In hoeverre is het maken van een beleidskeuze noodzakelijk voor de effectiviteit van de oplossing? Of kan een goede combinatie van de beleidsopties ook effectief zijn?

2. De beleidskeuzes die gericht zijn op het zolang mogelijk thuis laten wonen van ouderen in de oorspronkelijke woning, kunnen van invloed zijn op de mismatch op de woningmarkt. De mismatch zelf, en de gevolgen van het beleid voor deze mismatch, worden echter nauwelijks erkend in de verschillende lokale en bovenlokale beleidsdocumenten.

Volstrekt niet herkenbaar Volledig herkenbaar

- a. In hoeverre is hier jullie inziens sprake van een beleidslacune?
- b. In hoeverre achten jullie deze problematiek relevant voor Vlaanderen?

3. De beleidskeuzes die gericht zijn op het zolang mogelijk thuis laten wonen van ouderen in de oorspronkelijke woning, kunnen van invloed zijn op de mismatch omtrent de voorzieningenallocatie. Deze mismatch, evenals de gevolgen van het beleid voor deze mismatch, worden regelmatig erkend in de verschillende lokale en bovenlokale beleidsdocumenten.

Volstrekt niet herkenbaar Volledig herkenbaar

- a. Hoe hangen de mismatches in jullie optiek samen?
- b. Waarom wordt deze mismatch beleidsmatig wel duidelijk opgepakt en de vorige mismatch niet?

4. De Vlaamse wooncultuur, waarin het verwerven van een eigen huis in een vaak suburbaan gebied, evenals het oud worden in die woning belangrijke idealen lijken, worden als

uitgangspunt genomen voor het beleid. Het beleid poogt de wooncultuur als zodanig niet of nauwelijks te beïnvloeden.

Volstrekt niet herkenbaar Volledig herkenbaar

a. In hoeverre kan de problematiek jullie inziens worden opgelost zonder dat de Vlaamse wooncultuur verandert?

5. De beleidsambities zijn doorgaans algemeen geformuleerd en weinig concreet van aard. Voor Aalst geldt bovendien dat er weinig differentiatie wordt gemaakt naar het type omgeving waarop het beleid van invloed is. Er is bijvoorbeeld niet of nauwelijks verschil tussen beleid voor de stedelijke en suburbane gebieden, noch is er verschillend beleid voor bepaalde typen woonwijken, enzovoorts.

Volstrekt niet herkenbaar Volledig herkenbaar

- a. Waarom zijn de beleidsambities zo weinig concreet?
b. De vaststelling van zulke algemene, weinige concrete ambities en doelen kan doen vermoeden dat beleidsambtenaren relatief veel vrijheid hebben om deze ambities en doelen verder te concretiseren. De literatuur over de Vlaamse bestuurscultuur wijst er echter op de die vrijheid voor beleidsambtenaren in Vlaanderen relatief klein is. Wie geeft er verdere invulling aan de beleidsambities?
c. Wanneer worden dergelijke ambities en doelen verder geconcretiseerd?

6. De problematiek van de mismatches is versnipperd over verschillende beleidsvelden en beleidsniveaus, maar in de beleidsdocumenten wordt niet expliciet gezocht naar afstemming tussen beleidsvelden en/of beleidsniveaus⁵².

Volstrekt niet herkenbaar Volledig herkenbaar

a. In hoeverre is de problematiek gebaat bij afstemming tussen de beleidsniveaus?

7. Ondervraagde beleidsambtenaren die betrokken zijn bij de problematiek van de mismatches, geven aan bij hun beleidswerkzaamheden ander beleid niet of nauwelijks als referentiekader te gebruiken.

Volstrekt niet herkenbaar Volledig herkenbaar

- a. Wat zou hiervoor een verklaring kunnen zijn?
b. Wat dient voor beleidsambtenaren wel als referentiekader bij hun beleidswerkzaamheden?

8. De ondervraagde beleidsambtenaren geven aan dat van alle input die zij gebruiken bij hun beleidswerkzaamheden (denk aan probleemkennis, expertkennis, adviesraden, participatietrajecten, etc.), beleid op andere beleidsniveaus en politieke wensen op andere bestuursniveaus het minst belangrijk voor hen zijn.

Volstrekt niet herkenbaar Volledig herkenbaar

a. Waarom zijn andere vormen van input belangrijker?

⁵² Alleen in de beleidsbrieven wordt steeds geschreven dat er horizontale afstemming wordt gezocht. Hoe dit gedaan wordt, blijft echter onduidelijk.

9. Als men het gemeentelijk beleid en het bovengemeentelijk beleid met elkaar vergelijkt, lijkt er op het eerste gezicht sprake te zijn van conformiteit. Er zijn diverse overeenkomsten tussen het beleid. Nader onderzoek doet echter vermoeden dat dit niet zozeer het gevolg is van bewuste afstemming, maar van een (mogelijk onbewust) ‘gedeelde beleidsvisie’ op verschillende beleidsniveaus.

Volstrekt niet herkenbaar ○ ○ ○ ○ ○ Volledig herkenbaar

- In hoeverre denken jullie dat dit vermoeden juist is?
- Hoe ontstaat zo’n (onbewust) ‘gedeelde beleidsvisie’? (evt. toevoegen persoonlijk vermoeden politiek)

10. De ondervraagde beleidsambtenaren hebben weinig kennis van provinciaal beleid. Voor beleidsambtenaren die er wel van op de hoogte zijn, dient dit beleid niet of nauwelijks als referentiekader bij hun beleidswerkzaamheden.

Volstrekt niet herkenbaar ○ ○ ○ ○ ○ Volledig herkenbaar

- Wat verklaart deze lage mate van doorwerking?
- Hoe verhoudt dit beleidsniveau zich tot de andere beleidsniveaus?

Overige vragen:

- Wat staat een effectieve beleidsaanpak van de mismatch op de woningmarkt en de mismatch omtrent voorzieningenallocatie in de weg?
- Welke beleidsniveaus dragen in jullie optiek verantwoordelijkheid voor het oplossen van de mismatches?
- In hoeverre denkt u dat gemeenten op de hoogte zijn van beleid op andere beleidsniveaus en dit meewegen in hun eigen beleidskeuzes ten aanzien van de zojuist besproken vergrijzingsproblematiek?
- In hoeverre denkt u dat dit van belang is voor een efficiënte en effectieve aanpak van de problematiek?

Respondentkenmerken

Tabel I Respondentkenmerken			
Code	Naam expert	Functie	Datum interview
De Decker#	Pascal De Decker	Socioloog, ruimtelijk planner, professor KU Leuven	5 juni 2014
Schillebeeckx#	Elise Schillebeeckx	Onderzoeker – Steunpunt Ruimte (thema: vergrijzing, tevens werkzaam in o.a. casestudy-gebied Aalst)	5 juni 2014
Smetcoren#	An-Sofie Smetcoren	Onderzoeker Belgian Ageing Studies (thema: ouderen en wonen)	16 juni 2014
Verté#	Dominique Verté	Sociaal gerontoloog, raadgever sociale innovatie (Vlaamse overheid), professor VU Brussel	16 juni 2014

Bijlage 3 Classificaties van geanalyseerde documenten

Overzicht classificaties geanalyseerde beleidsdocumenten			
Volgnummer	Naam beleidsdocument	Sector/facet/andere	Mate van operationaliteit
1	Regeerakkoord	Anders	Strategisch
2	Regeringsverklaring	Anders	Strategisch
3	Beleidsverklaring 2012	Anders	Strategisch
4	Beleidsverklaring 2013	Anders	Strategisch
5	Beleidsnota welzijn, volksgezondheid en gezin	Facet	Tactisch
6	Beleidsnota gelijke kansen	Facet	Tactisch
7	Beleidsnota economie	Facet	Tactisch
8	Beleidsnota werk	Sector	Tactisch
9	Beleidsnota sociale economie	Facet	Tactisch
10	Beleidsnota toerisme	Sector	Tactisch
11	Beleidsnota sport	Sector	Tactisch
12	Beleidsnota armoedebestrijding	Facet	Tactisch
13	Beleidsnota cultuur	Sector	Tactisch
14	Beleidsnota ruimtelijke ordening	Facet	Tactisch
15	Beleidsnota mobiliteit en openbare werken	Sector	Tactisch
16	Beleidsnota landbouw, visserij en platteland	Sector	Tactisch
17	Beleidsnota steden	Sector	Tactisch
18	Beleidsnota wonen	Sector	Tactisch
19	Vlaams ouderenbeleidsplan	Facet	Tactisch
20	Beleidsbrief welzijn, volksgezondheid en gezin 2010-2011	Facet	Operationeel
21	Beleidsbrief gelijke kansen 2010-2011	Facet	Operationeel
22	Beleidsbrief economie 2010-2011	Facet	Operationeel
23	Beleidsbrief werk 2010-2011	Sector	Operationeel
24	Beleidsbrief sociale economie 2010-2011	Facet	Operationeel
25	Beleidsbrief toerisme 2010-2011	Sector	Operationeel
26	Beleidsbrief sport 2010-2011	Sector	Operationeel
27	Beleidsbrief armoedebestrijding 2010-2011	Facet	Operationeel
28	Beleidsbrief cultuur 2010-2011	Sector	Operationeel
29	Beleidsbrief ruimtelijke ordening 2010-2011	Facet	Operationeel
30	Beleidsbrief mobiliteit en openbare werken 2010-2011	Sector	Operationeel
31	Beleidsbrief landbouw, visserij en platteland 2010-2011	Sector	Operationeel
32	Beleidsbrief steden 2010-2011	Sector	Operationeel
33	Beleidsbrief wonen 2010-2011	Sector	Operationeel
34	Beleidsbrief welzijn, volksgezondheid en gezin 2011-2012	Facet	Operationeel
35	Beleidsbrief gelijke kansen 2011-2012	Facet	Operationeel
36	Beleidsbrief economie 2011-2012	Facet	Operationeel
37	Beleidsbrief werk 2011-2012	Sector	Operationeel
38	Beleidsbrief sociale economie 2011-2012	Facet	Operationeel
39	Beleidsbrief toerisme 2011-2012	Sector	Operationeel
40	Beleidsbrief sport 2011-2012	Sector	Operationeel
41	Beleidsbrief armoedebestrijding 2011-2012	Facet	Operationeel
42	Beleidsbrief cultuur 2011-2012	Sector	Operationeel
43	Beleidsbrief ruimtelijke ordening 2011-2012	Facet	Operationeel
44	Beleidsbrief mobiliteit en openbare werken 2011-2012	Sector	Operationeel
45	Beleidsbrief landbouw, visserij en platteland	Sector	Operationeel

	2011-2012		
46	Beleidsbrief steden 2011-2012	Sector	Operationeel
47	Beleidsbrief wonen 2011-2012	Sector	Operationeel
48	Beleidsbrief welzijn, volksgezondheid en gezin 2012-2013	Facet	Operationeel
49	Beleidsbrief gelijke kansen 2012-2013	Facet	Operationeel
50	Beleidsbrief economie 2012-2013	Facet	Operationeel
51	Beleidsbrief werk 2012-2013	Sector	Operationeel
52	Beleidsbrief sociale economie 2012-2013	Facet	Operationeel
53	Beleidsbrief toerisme 2012-2013	Sector	Operationeel
54	Beleidsbrief sport 2012-2013	Sector	Operationeel
55	Beleidsbrief armoedebestrijding 2012-2013	Facet	Operationeel
56	Beleidsbrief cultuur 2012-2013	Sector	Operationeel
57	Beleidsbrief ruimtelijke ordening 2012-2013	Facet	Operationeel
58	Beleidsbrief mobiliteit en openbare werken 2012-2013	Sector	Operationeel
59	Beleidsbrief landbouw, visserij en platteland 2012-2013	Sector	Operationeel
60	Beleidsbrief steden 2012-2013	Sector	Operationeel
61	Beleidsbrief wonen 2012-2013	Sector	Operationeel
62	Beleidsbrief welzijn, volksgezondheid en gezin 2013-2014	Facet	Operationeel
63	Beleidsbrief gelijke kansen 2013-2014	Facet	Operationeel
64	Beleidsbrief economie 2013-2014	Facet	Operationeel
65	Beleidsbrief werk 2013-2014	Sector	Operationeel
66	Beleidsbrief sociale economie 2013-2014	Facet	Operationeel
67	Beleidsbrief toerisme 2013-2014	Sector	Operationeel
68	Beleidsbrief sport 2013-2014	Sector	Operationeel
69	Beleidsbrief armoedebestrijding 2013-2014	Facet	Operationeel
70	Beleidsbrief cultuur 2013-2014	Sector	Operationeel
71	Beleidsbrief ruimtelijke ordening 2013-2014	Facet	Operationeel
72	Beleidsbrief mobiliteit en openbare werken 2013-2014	Sector	Operationeel
73	Beleidsbrief landbouw, visserij en platteland 2013-2014	Sector	Operationeel
74	Beleidsbrief steden 2013-2014	Sector	Operationeel
75	Beleidsbrief wonen 2013-2014	Sector	Operationeel
76	Bestuursakkoord provincie Oost-Vlaanderen	Anders	Strategisch
77	Provinciaal ruimtelijk structuurplan	Facet	Tactisch
78	Herziening provinciaal ruimtelijk structuurplan	Facet	Tactisch
79	Provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan (weg Lebbeke-Aalst)	Facet	Operationeel
80	Milieuplan	Sector	Tactisch
81	Meerjarenplan provincie	Anders	Strategisch
82	Provinciaal ouderenbeleidsplan	Facet	Tactisch

Bijlage 4 Codeboom beleidsanalyse

De codeboom van de beleidsanalyse is als volgt tot stand gekomen. De thema's en codes zijn op basis van de probleemanalyse (hoofdstuk 2) opgesteld. Met de thema's en codes zijn de tekstdelen in de 82 beleidsdocumenten *gelabeld* in Nvivo. Vervolgens zijn de *gelabelde* teksten open gecodeerd en vervolgens axiaal gecodeerd, op basis waarvan de subcodes tot stand zijn gekomen. De thema's *mismatch A* en *mismatch B* betreffen twee verschillende problemen, die echter wel onderling samenhangen. Daarom komen sommige subcodes bij beide thema's voor.

Thema	Code	Subcode	Subcode	Subcode
Mismatch A	Ambities en maatregelen gericht op veranderen van het woningaanbod	Gericht op verhuizing	Bouw van nieuwe woningen	Kangoeroewoningen, assistentiewoningen, woonzorgzone, <i>universal design</i> , levensloopwoningen Nieuwbouw residentiële zorg
		Gericht op thuis wonen in oorspronkelijk huis	Klassieke residentiële zorg	
		Mengvorm	Aanpassen bestaande woningen	Renovatie Zorginfra Ouderenvriendelijk meubilair
		Anders	Splitsen van woningen Zowel nieuwbouw als aanpassing en splitsing	
	Ambities en maatregelen gericht op het sturen van de woningvraag	Beïnvloeden wooncultuur ouderen	Woonlocatie	Stedelijk Suburbaan
		Beïnvloeden financiële situatie ouderen	Woningvoorkeur	Type woning
	Ambities en maatregelen gericht op instandhouding van huidige situatie	Gericht op voorzieningen aan huis	Zorg/diensten Levensmiddelen/producten	Leveringswijze: Publieke partij Private partij Civiele partij
		Gericht op beperken behoefte aan voorziening	Preventiegerichte zorg- en activiteitenprogramma's	
Mismatch B	Ambities en maatregelen gericht op	Maatregelen die mobiliteitsnoodzaak reduceren ⁵³	Voorziening onderdeel van woning	

⁵³ Secties die voorzien zijn van deze *labels*, konden vaak ook bij de code 'spreiding van de voorzieningen' worden *gelabeld*. In dat geval werd gekeken of de maatregel gericht was op de mobiliteit of op de voorziening en is vervolgens onder het bijbehorende *label* geschaard.

	mobiliteit	Maatregelen die mobiliteitsmogelijkheden bevorderen	Voorziening aan huis geleverd Vergroten aanbod vervoersmiddelen Verbeteren dekking vervoersnetwerk Verbeteren toegankelijkheid Verbeteren fysieke gesteldheid ouderen Mobiel sociaal netwerk stimuleren	Leveringswijze: Publieke partij Private partij Civiele partij
	Ambities en maatregelen gericht op de spreiding van woningen	Mate van spreiding Woonlocatie	Grotere concentratie Instandhouding huidige spreiding Grotere spreiding Stedelijk Suburbaan	
	Ambities en maatregelen gericht op de kenmerken van woningen	Voorzieningen incorporeren in woning Woningen voorzien van voorwaardelijke infrastructuur voor levering voorziening aan huis		
	Ambities en maatregelen gericht op de spreiding van voorzieningen	Op locatie buitenshuis (zorg: intramuraal) Op diverse locaties Aan huis (zorg extramuraal/transmuraal)	Grotere concentratie Instandhouding huidige spreiding Grotere spreiding	Leveringswijze: publieke/private/civiele partij
	Ambities en maatregelen gericht op de kenmerken van voorzieningen	Toegankelijkheid Inzetbaarheid Ouderen als leverancier van voorzieningen	Fysiek Financieel Domotica	

Bijlage 5 Codering

Opmerking vooraf: voor de interval/ratiovariabelen met een * geldt dat zij feitelijk ordinaal gemeten worden, maar dat de afstand tussen de gegeven antwoorden gelijk wordt verondersteld, zodat deze geïnterpreteerd kunnen worden als een interval/ratiovariabele. Het betreffen steeds likertschalen. Hoewel deze interpretatie feitelijk methodologisch onjuist is, geldt het in de managementwetenschappen en sociale wetenschappen als een gangbare methodologische werkwijze. Tevens zijn er enkele variabelen gedefinieerd als ordinaal/quasi-interval. Voor deze variabele geldt hetzelfde, met dat verschil dat het enkelvoudige vragen betreffen en geen likertschalen.

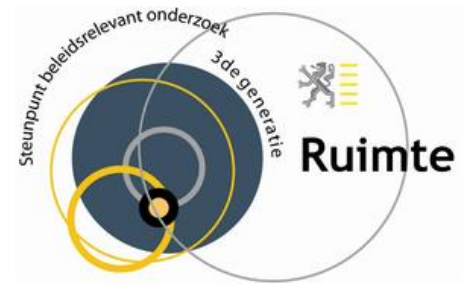
Tabel I Codering afhankelijke variabele				
Analyseniveau	Variabelen	Waarden	Meetschaal	Methode
Communicatie	Mate waarin ambtenaar op de hoogte is bovengemeentelijk beleid per document (doorwerkingsscore communicatie)	0-5	Interval/ratio* (likertschaal)	Enquête (vragen 8, 10, 12)
Conformiteit	Mate waarin doelstellingen uit bovengemeentelijk beleid overeenkomen met doelstellingen in gemeentelijk beleid (doorwerkingsscore conformiteit)	Geen overeenstemming Gedeeltelijke overeenstemming Volledige overeenstemming	Ordinaal	Inhoudsanalyse
Gebruik	Mate waarin bovengemeentelijk beleid als referentiekader fungeert bij besluitvorming ambtenaar per document (doorwerkingsscore gebruik)	0-5	Interval/ratio* (likertschaal)	Enquête (vragen 15, 16, 17)

Tabel 2 Codering onafhankelijke variabelen te gebruiken bij primaire toetsing					
Categorie variabelen	Construct	Variabelen/items	Waarden	Meetschaal	Methode
Kenmerken zender		Bestuursniveau	Federaal Gemeenschappelijk Gewestelijk Provinciaal	Nominaal	Inhoudsanalyse
		Beleidsveld	10 beleidsvelden (zie tabel 7.1)	Nominaal	Inhoudsanalyse
Kenmerken boodschap		Invalshoek beleid	Sectoraal Facetmatig	Binomiaal	Inhoudsanalyse
		Mate van operationaliteit beleid	Strategisch Tactisch Operationeel	Nominaal	Inhoudsanalyse
Kenmerken ontvanger	<i>Houding beleidsambtenaar</i>	Let op: variabele geconstrueerd uit 2 metingen, meerdere enquêtevragen. Evt. differentiëren naar mismatch.			Geconstrueerd door onderzoeker
	<i>Ontvankelijkheid ten opzichte van bovengemeentelijk beleid</i>	<i>Beleid op bovengemeentelijke beleidsniveaus zijn leidend Gemeentelijk beleid hoeft niet afgetoetst te worden Gemeentelijk beleid aftoetsen wanneer in concept af Kennis van bovengemeentelijk beleid cruciaal bij lokale beleidsvorming</i>	0-5	Interval/ratio (likert*)	Enquête (vraag 19)
	<i>Betrokkenheid bij problematiek</i>	<i>Relevantie van mismatch A voor dagelijks werk Betrokkenheid bij mismatch A in dagelijks werk Relevantie van mismatch B voor dagelijks werk Betrokkenheid bij mismatch B in dagelijks werk</i>	0-5	Ordinaal/quasi-interval	Enquête (vragen 7B & 6B)
		Stadsdienst ambtenaar	11 stadsdiensten	Nominaal	Enquête (vraag 2)
		Mate van 'bounded rationality': kennis van bovengemeentelijk beleid	0-5	Interval/ratio (likert*)	Enquête (vragen 8, 10, 12). Geconstrueerd door onderzoeker

Tabel 3 Codering onafhankelijke variabelen opgenomen ter controle, ter selectie en voor het schetsen van een perspectief				
Construct	Variabele/ items	Waarden	Meetschaal	Methode
	Functie ambtenaar bij gemeente Aalst	N.v.t.	Open vraag	Enquête (vraag 1)
	Wijze van betrokkenheid ambtenaar bij beleidsvorming	N.v.t.	Open vraag	Enquête (vraag 3)
	Rol bij meerjarenplan Aalst	Ja, namelijk Nee	Binomiaal/open vraag	Enquête (vraag 4)
	Perceptie relevantie vergrijzing voor Aalst	0-5	Ordinaal/quasi-interval	Enquête (vraag 5)
	Perceptie relevantie mismatch A voor Aalst	0-5	Ordinaal/quasi-interval	Enquête (vraag 7A)
	Perceptie relevantie Mismatch B voor Aalst	0-5	Ordinaal/quasi-interval	Enquête (vraag 6A)
	Medium waarmee de ambtenaar op de hoogte is gesteld	Beleidsdocument Informatiebijeenkomst Collega Vaktijdschrift Nieuws	Nominaal	Enquête (vragen 9, 11, 13)
<i>Input bij nemen beleidsbeslissing</i>	<i>Eigen kennis over de probleemsituatie in Aalst De kennis van experts over de probleemsituatie in Aalst De wensen/ideeën van betrokken adviesraden De wensen/ideeën van mijn collega's De wensen/ideeën die verkregen zijn uit participatie- en inspraaktrajecten De wens van de lokale politiek De wens van de bovenlokale politiek Vigerend gemeentelijk beleid Vigerend beleid op andere beleidsniveaus</i>	0-5	Interval/ratio (likert*)	Enquête (vraag 20)
	Motief voor afwijken bovengemeentelijk beleid	De problematiek zoals die in bovengemeentelijk beleid geschetst wordt, is doorgaans niet actueel in onze gemeente De voorgestelde oplossingen voor de problematiek in bovengemeentelijk beleid zijn doorgaans voor onze gemeente niet de juiste De voorgestelde oplossingen voor	Nominaal/open vraag	Enquête (vraag 21)

		<p>de problematiek in bovengemeentelijk beleid zijn doorgaans in onze gemeente niet haalbaar</p> <p>De wensen van de lokale politiek komen niet overeen met beleidskeuzes in bovengemeentelijk beleid.</p> <p>Het bovengemeentelijk beleid sluit doorgaans niet goed aan op gemeentelijke beleidskeuzes die eerder gemaakt zijn in onze gemeente</p> <p>Uit participatietrajecten blijkt een andere oplossing wenselijker dan in bovengemeentelijk beleid wordt voorgesteld</p> <p>Anders, namelijk...</p>		
	Geslacht	Man Vrouw	Binomiaal	Enquête (vraag 22)
	Leeftijd	0-120	Interval/ratio	Enquête (vraag 23)
	Jaren ervaring in Aalst	0-60	Interval/ratio	Enquête (vraag 24)
	Jaren ervaring in vergelijkbare functie	0-60	Interval/ratio	Enquête (vraag 25)
	Hoogst genoten opleiding	Secundair onderwijs Hoger onderwijs Universitair onderwijs	Ordinaal	Enquête (vraag 26)

Bijlage 6 Enquête



Geachte heer/mevrouw,

Om de ruimtelijke effecten van de vergrijzing in diverse beleidsdomeinen in kaart te brengen, onderzoekt het Steunpunt Ruimte het komende jaar de situatie in enkele Vlaamse gemeenten, waaronder in de gemeente Aalst. Ter voorbereiding op dit onderzoek wordt een vooronderzoek uitgevoerd, waar de voor u liggende vragenlijst onderdeel van uitmaakt. Het doel is om te inventariseren in welke mate de ruimtelijke effecten van de vergrijzing relevant zijn voor de verschillende stadsdiensten van Aalst. Daarnaast wordt onderzocht in welke mate en in welke beleidsdomeinen ambtenaren gebruikmaken van de handelingsvrijheid die gemeenten hebben en in welke mate zij zich laten leiden door het beleid van andere overheden. Wij zouden het erg op prijs stellen als u de vragenlijst zou willen invullen!

Het invullen van de vragenlijst zal ongeveer 8 minuten duren. De lijst bestaat uit 26 vragen. U kunt steeds 1 antwoord invullen, tenzij anders aangegeven. Uw deelname is volledig anoniem. De resultaten zullen intern worden gebruikt binnen het Steunpunt Ruimte en (geanonimiseerd) worden opgenomen in de onderzoeksrapportage. Aanvullende informatie over dit onderzoek kunt u verkrijgen door te mailen of bellen naar de onderstaande contactpersoon.

Alvast hartelijk dank voor uw medewerking!

Met vriendelijke groet, namens het Steunpunt Ruimte,

Mellanie Van Doleweerd

E-mail: vergrijzingenbeleidinaalst@gmail.com

Telefoon: 032655998 (aanwezig: ma-di-wo)

I Algemeen – deze vragen hebben betrekking op uw functie bij de gemeente Aalst

1 Wat is uw functie bij de gemeente Aalst?

2 Bij welke stadsdienst bent u actief?

3 Op welke manier bent u betrokken bij de beleidsvorming binnen uw stadsdienst?

4 Hebt u een rol gespeeld bij het opstellen van het meerjarenplan 2014-2019?

- Ja, namelijk _____
- Nee

II Vergrijzing binnen uw beleidsveld – deze vragen hebben betrekking op uw perceptie van de vergrijzing in Aalst

5 In welke mate acht u de vergrijzing relevant bij de beleidsvorming binnen uw stadsdienst?

- Niet/nauwelijks relevant
- Weinig relevant
- Matig relevant
- Relevant
- Zeer relevant

6A De vergrijzing brengt diverse vraagstukken met zich mee. Eén daarvan heeft betrekking op de toegankelijkheid van voorzieningen en het aanbod van voorzieningen in suburbane gebieden. Door de verspreide woonpatronen en de afnemende mobiliteit van ouderen kan er een vraagstuk ontstaan rondom het adequaat organiseren van het voorzieningenaanbod.

In welke mate acht u dit probleem relevant voor Aalst?

- Niet/nauwelijks relevant
- Weinig relevant
- Matig relevant
- Relevant
- Zeer relevant

6B In welke mate bent u het eens met de volgende stellingen?

	Zeer oneens	Oneens	Niet eens/niet oneens	Eens	Zeer mee eens
Dit probleem is relevant voor mijn werkzaamheden					
Ik ben betrokken bij het oplossen van dit probleem					

7A Een andere problematiek ontstaat op het gebied van de woningmarkt. De wens van ouderen om zolang mogelijk thuis te blijven wonen, kan ertoe leiden dat de doorstroming op de woningmarkt bemoeilijkt wordt.

Ouderen blijven dan (zo lang mogelijk) in gezinswoningen wonen, waardoor het voor andere, vaak jongere huishoudens moeilijk wordt om dergelijke woningen te bemachtigen.

In welke mate acht u dit probleem relevant voor Aalst?

- Niet/nauwelijks relevant
- Weinig relevant
- Matig relevant
- Relevant
- Zeer relevant

7B In welke mate bent u het eens met de volgende stellingen?

	Zeer oneens	Oneens	Niet eens/niet oneens	Eens	Zeer mee eens
Dit probleem is relevant voor mijn werkzaamheden					
Ik ben betrokken bij het oplossen van dit probleem					

III Communicatie met andere overheden – deze vragen betreffen de mate waarin u bekend bent met beleid van andere overheden

8 In hoeverre bent u op de hoogte van de huidige federale regeringsverklaring/regeerakkoord en de beleidsverklaringen?

	Ik weet er niets vanaf	Ik weet er weinig vanaf	Ik ben op hoofdlijnen op de hoogte	Ik ben er grotendeels mee bekend	Ik ben er volledig mee bekend
Regeringsverklaring/regeerakkoord					
Beleidsverklaringen					

9 Hoe raakt u doorgaans op de hoogte van federaal beleid?

- Ik lees de beleidsdocumenten
- Ik woon informatiebijeenkomsten over dit beleid bij
- Via collega's
- Via vaktijdschriften
- Via het nieuws
- Anders, namelijk _____

10 In hoeverre bent u op de hoogte van de Vlaamse beleidsnota's inzake:

	Ik weet er niets vanaf	Ik weet er weinig vanaf	Ik ben op hoofdlijnen op de hoogte	Ik ben er grotendeels mee bekend	Ik ben er volledig mee bekend
Ruimtelijke ordening					
Mobiliteit en openbare werken					
Wonen					
Landbouw, visserij en platteland					
Steden					
Werk					
Economie					
Welzijn, volksgezondheid en gezin					
Sociale economie					
Gelijke kansen					
Sport					
Toerisme					
Armoedebestrijding					
Cultuur					
Vlaams ouderenbeleidsplan					

11 Hoe raakt u doorgaans op de hoogte van Vlaams beleid?

- Ik lees de beleidsdocumenten
- Ik woon informatiebijeenkomsten over dit beleid bij
- Via collega's
- Via vaktijdschriften
- Via het nieuws
- Anders, namelijk _____

12 In hoeverre bent u op de hoogte van provinciale beleidsdocumenten inzake:

	Ik weet er niets vanaf	Ik weet er weinig vanaf	Ik ben op hoofdlijnen op de hoogte	Ik ben er grotendeels mee bekend	Ik ben er volledig mee bekend
Provinciaal ruimtelijk structuurplan					
Herziening van het provinciaal ruimtelijk structuurplan					
Provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan wegverbinding tussen Aalst en Lebbeke					
Meerjarenplan van de provincie					
Provinciaal ouderenbeleidsplan					
Milieubeleidsplan					
Bestuursakkoord					

13 Hoe raakt u doorgaans op de hoogte van het provinciaal beleid?

- Ik lees de beleidsdocumenten
- Ik woon informatiebijeenkomsten over dit beleid bij
- Via collega's
- Via vaktijdschriften
- Via het nieuws
- Anders, namelijk _____

14 Welk van de volgende stellingen is het meest op u van toepassing?

- Ik moet zelfstandig op zoek naar informatie over de inhoud van bovengemeentelijk beleid.
- Informatie over de inhoud van bovengemeentelijk beleid wordt mij ongevraagd gegeven.
- De mate waarin ik zelfstandig op zoek ben naar informatie over de inhoud van bovengemeentelijk beleid en ongevraagd geïnformeerd wordt, zijn in evenwicht.

IV Gebruik van bovengemeentelijk beleid – deze vragen betreffen de mate waarin u gebruikmaakt van beleid van andere overheden bij uw werkzaamheden

15 In welke mate dienen de federale regeringsverklaring/regeerakkoord en de beleidsverklaringen voor u als referentiekader bij uw beleidswerkzaamheden?

	Niet/nauwelijks	In weinige mate	Enigszins	In hoge mate	In zeer hoge mate
Regeringsverklaring/regeerakkoord					
Beleidsverklaringen					

16 In welke mate dienen de volgende Vlaamse beleidsnota's voor u als referentiekader bij uw beleidswerkzaamheden?

	Niet/nauwelijks	In weinige mate	Enigszins	In hoge mate	In zeer hoge mate
Ruimtelijke ordening					
Mobiliteit en openbare werken					
Wonen					
Landbouw, visserij en platteland					
Steden					
Werk					
Economie					
Welzijn, volksgezondheid en gezin					
Sociale economie					
Gelijke kansen					
Sport					
Toerisme					
Armoedebestrijding					
Cultuur					
Vlaams ouderenbeleidsplan					

17 In hoeverre dienen de volgende provinciale beleidsdocumenten voor u als referentiekader bij uw beleidswerkzaamheden?

	Niet/nauwelijks	In weinige mate	Enigszins	In hoge mate	In zeer hoge mate
Provinciaal ruimtelijk structuurplan					
Herziening van het provinciaal ruimtelijk structuurplan					
Provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan wegverbinding tussen Aalst en Lebbeke					
Meerjarenplan van de provincie					
Provinciaal ouderenbeleidsplan					

18 Refereert u in de beleidsdocumenten waaraan u een bijdrage levert expliciet naar beleid van andere overheden, ook als u daarvan afwijkt?

- Niet/nauwelijks
- Weinig
- Soms
- Vaak
- Zeer vaak

19 In welke mate bent u het eens met de volgende stellingen?

	Geheel oneens	Oneens	Niet eens/niet oneens	Eens	Geheel eens
Beleid op andere bestuursniveaus zijn voor mij leidend bij het nemen van beleidsbeslissingen					
Gemeentelijk beleid hoeft niet afgetoetst te worden met andere bestuursniveaus					
Gemeentelijk beleid moet afgetoetst worden met andere beleidsniveaus, nadat de gemeentelijke bestuursvorming heeft plaatsgevonden.					
Vóór de beleidsvorming op gemeentelijk niveau plaatsvindt, dienen beleidsmakers kennis te nemen van vigerend beleid op andere bestuursniveaus.					

20 Hoe belangrijk zijn de volgende vormen van 'input' voor u bij het nemen van beslissingen in uw dagelijks werk?

	Niet/nauwelijks belangrijk	Weinig belangrijk	Matig belangrijk	Belangrijk	Zeer belangrijk
Mijn kennis over de probleemsituatie in Aalst					
De kennis van experts over de probleemsituatie in Aalst					
De wensen/ideeën van betrokken adviesraden					
De wensen/ideeën van mijn collega's					
De wensen/ideeën die verkregen zijn uit participatie- en inspraaktrajecten					
De wens van de lokale politiek					
De wens van de bovenlokale politiek					
Vigerend gemeentelijk beleid					
Vigerend beleid op andere beleidsniveaus					

21 Indien u in uw bijdragen aan het gemeentelijk beleid bewust afwijkt van bovengemeentelijk beleid, wat is dan hiervoor het meest voorkomende motief:

- De problematiek zoals die in bovengemeentelijk beleid geschetst wordt, is doorgaans niet actueel in onze gemeente.
- De voorgestelde oplossingen voor de problematiek in bovengemeentelijk beleid zijn doorgaans voor onze gemeente niet de juiste.
- De voorgestelde oplossingen voor de problematiek in bovengemeentelijk beleid zijn doorgaans in onze gemeente niet haalbaar.
- De wensen van de lokale politiek komen niet overeen met beleidskeuzes in bovengemeentelijk beleid.
- Het bovengemeentelijk beleid sluit doorgaans niet goed aan op gemeentelijke beleidskeuzes die eerder gemaakt zijn in onze gemeente.
- Uit participatietrajecten blijkt een andere oplossing wenselijker dan in bovengemeentelijk beleid wordt voorgesteld.
- Anders, namelijk:

V Persoonskenmerken – deze vragen hebben ten slotte betrekking op u als persoon

22 Ik ben een:

- Man
- Vrouw

23 Wat is uw leeftijd?

_____ jaar

24 Hoeveel jaar bent u werkzaam bij de gemeente Aalst?

25 Hoeveel jaar bent u werkzaam in een vergelijkbare functie, binnen dan wel buiten de gemeente Aalst?

26 Wat is uw hoogst genoten opleiding?

- Secundair onderwijs
- Hoger onderwijs
- Universitair onderwijs
- Anders, namelijk _____

Hartelijk dank voor het invullen van de vragenlijst! Hieronder vindt u ruimte voor eventuele opmerkingen.

Bijlage 7 Uitgebreide uitwerking van beleidsanalyse

In deze bijlage wordt de uitgebreide versie weergegeven van de samenvatting van de beleidsanalyse die gepresenteerd is in paragraaf 6.3. De inleiding en conclusie, alsook de bespreking van de betekenis van de beleidsinhoud, zijn hier achterwege gelaten. Deze staan in hoofdstuk 6. Hier zijn uitsluitend de uitgebreide beschrijvingen van de beleidsinhoud per bestuursniveau weergegeven. Voor elk bestuursniveau zijn er een algemene beschrijving van het beleid, een beschrijving van de beleidsinhoud per *mismatch*, en een concluderende alinea weergegeven.

I De mismatches in federaal beleid

De wijze waarop de *mismatches* beïnvloed kunnen worden door federaal beleid, is vooral indirect. Maatregelen of doelstellingen die direct van invloed zijn op de *mismatches*, dan wel expliciet gericht zijn op het oplossen van de *mismatches*, komen niet voor in de geanalyseerde documenten. Wel worden enkele algemene doelen gesteld om de vergrijzing het hoofd te bieden, die ook raken aan de problematiek van de *mismatches*. Deze zullen zo dadelijk worden beschreven. Op hoofdlijnen stelt de regering in haar beleid enkele sociale en economische hervormingen voor. Die gaan gepaard met een bestuurlijke hervorming, waarbij een groot aantal bevoegdheden op het gebied van de zorg naar de deelstaten wordt overgedragen. Bijgevolg zullen deze partijen ook een groter deel van de budgettaire kosten moeten gaan dragen. Daarom vraagt de federale regering van de deelstaten een zogenaamde responsabiliseringsbijdrage. Zodoende wordt gepoogd de beleidsefficiëntie en effectiviteit te vergroten (regeerakkoord 2011, pp. 2, 41, 61⁵⁴; regeringsverklaring, 2011). De wijze waarop het federaal beleid van invloed is op deze *mismatch*, kan theoretisch gerelateerd worden aan de theorieën over de fysieke veroudering van het lichaam. Die stellen dat ouder worden op den duur in een grotere zorgbehoefte resulteert en verwachten dat hier maatschappelijke oplossingen voor nodig zijn (Colangeli, 2010, p. 18, McPherson & Wister, 2008).

Mismatch A

De mogelijke invloed van het beleid op *mismatch* A ligt voornamelijk in de economische hervormingen die betrekking hebben op het wijzigen van het pensioensysteem. Het pensioen is voor ouderen een belangrijke bron van inkomsten. De beschikking over inkomen en middelen bleek in de probleemanalyse van belang voor de mogelijkheid om in de eigen woning te blijven wonen, om deze aan te passen aan de veranderende behoeften en eventueel om te verhuizen naar een alternatieve, beter aangepaste woning (Bervoets & Heynen, 2013, p. 369; Plouffe & Kalache, 2010). De regering houdt vast aan de wettelijke pensioenleeftijd van 65 jaar, en verhoogt de laagste pensioenen (beleidsverklaring, 2013; regeerakkoord, 2011, pp. 102-106). De inkomensgarantie voor ouderen, dat is een financiële ondersteuning voor ouderen die financieel niet rond kunnen komen, zal sneller worden toegekend, om zo te vermijden dat 'ouderen hun rechten niet opnemen of die te laat verkrijgen' (regeerakkoord, 2011, p. 157). De leeftijd om vervroegd pensioen met pensioen te gaan, gaat echter omhoog. De exacte leeftijd is steeds afhankelijk van het aantal jaren dat men gewerkt heeft en het type beroep dat werd beoefend (regeerakkoord, 2011, p. 91, 102). Volgens de regeringsverklaring (2011) moet België: 'inzien dat het niet houdbaar is om één derde van het leven te werken en twee derde ervan door te brengen als student en gepensioneerde.' Kortom, met deze maatregelen poogt de regering langer doorwerken te stimuleren, maar ook de inkomsten van de ouderen, en met name die van ouderen in de lagere inkomensgroepen, beter te garanderen.

De besteding van die inkomsten op het gebied van wonen is echter afhankelijk van de individuele keuzen van de ouderen. Het is daarmee lastig om vast te stellen of en hoe dit van invloed is op de *mismatch* op het gebied van de doorstroming op de woningmarkt. Wel kan worden vastgesteld dat

⁵⁴ Voor de leesbaarheid en duidelijkheid wordt naar de beleidsdocumenten in deze bijlage niet via de APA-methode verwezen, maar wordt het document zelf steeds genoemd, inclusief jaartal en paginanummers, indien relevant.

de maatregelen een benadering van de vergrijzing weerspiegelen die overeenkomt met de biologische en fysiologische theorieën van verouderen. Doordat ouderen langer gezond en actief blijven, kunnen zij ook langer en beter blijven participeren in de samenleving (Colangeli, 2010, p. 18; McPherson & Whister, 2008). De regering poogt deze formele rol van ouderen in de samenleving langer vast te houden (Colangeli, pp. 18, 21-22).

Mismatch B

Ook de mogelijke invloed van het beleid op *mismatch B* is moeilijk vast te stellen. Zoals in paragraaf 2.7 duidelijk werd, zijn zowel de spreiding en kenmerken van de voorzieningen en woningen, als de mobiliteitsmogelijkheden daartussen van belang bij het oplossen van de *mismatch*. Het zijn daarom enkele federale maatregelen en ambities op het gebied van mobiliteit en zorg die raken aan de problematiek van de *mismatch*. Allereerst wil de regering een veilige, vlotte en duurzame mobiliteit garanderen voor al haar inwoners, dus ook voor ouderen. Dit betreft onder andere het terugbrengen van het aantal verkeersdoden en het ontplooiën van een spoorwegbeleid (regeerakkoord, 2011, p. 128). De intentie is positief voor ouderen, omdat dit tot een betere toegankelijkheid van voorzieningen en een verbeterde mogelijkheid tot sociale participatie kan leiden (Menec et. al., 2011, p. 485). De documenten beperken zich echter tot het uitspreken van een ambitie. De maatregelen worden niet geconcretiseerd. Daarnaast wil de regering de zorgvoorzieningen strenger financieren en de toegankelijkheid en kwaliteit van de zorg verbeteren. De toegankelijkheid betreft dan voornamelijk de financiële toegankelijkheid. Het verbeteren van de kwaliteit wordt geconcretiseerd door het aankondigen van evaluaties in de zorg (regeerakkoord, 2011, p. 109-112). Een daadwerkelijk concrete invulling van het beleid blijft echter ook hier achterwege. Dit kan er deels mee te maken hebben dat de bevoegdheden op dit vlak conform de zesde staatshervorming worden overgedragen aan de betrokken gemeenschappelijke en gewestelijke overheden van Vlaanderen en Wallonië (Vlaamse Overheid, 2013). Wel stelt de federale regering dat bij deze transitie de zogenaamde interpersoonlijke solidariteit gewaarborgd moeten blijven. Dat wil zeggen dat iedere Belg recht heeft op vrije zorgkeuze, ongeacht waar men zich bevindt in het land (Regeerakkoord, 2011, p. 39). In de wetenschappelijke literatuur bleek al dat die keuzevrijheid in suburbane gebieden sneller in gevaar kan komen. Niet zozeer omdat de keuzevrijheid daar niet geldt, maar omdat het voorzieningenaanbod er vaak beperkter is en omdat de mogelijkheden voor ouderen om gebruik te maken van het aanbod vaak beperkter is door verminderde mobiliteitsmogelijkheden (Myncke & Vanderkeckhove, 2007, pp. 66-69; Rosenberg & Everitt, 2001, pp. 150, 161-163).

Kortom, het federaal beleid is mogelijk van invloed op de *mismatches* door de voorgestelde wijzigingen in het pensioensysteem en de ambities op het gebied van mobiliteit en zorg. Door de weinig concrete invulling van de ambities en door de overdracht van die invulling naar andere bestuursniveaus is het onduidelijk hoe dit beleid effect zal kunnen hebben. Daarbij moet worden opgemerkt dat de geanalyseerde documenten feitelijk niet meer zijn dan een samenvatting van het beleid dat de regering verder beoogt te ontwikkelen of te laten ontwikkelen door andere bestuursniveaus. Daarom is een weinig concrete invulling van beleidsdoelstellingen niet verrassend.

2 De mismatches in gemeenschappelijk beleid

Het beleid van de Vlaamse gemeenschap betreft alle beleidsdocumenten met een persoonsgebonden karakter op het bestuurlijk schaalniveau van Vlaanderen. De algemene boodschap van dit beleid met betrekking tot de vergrijzing is dat het ondersteunen van ouderen in de thuissituatie en het faciliteren van het zolang mogelijk thuis blijven wonen in de oorspronkelijke woning, prioriteit heeft. Theoretisch beschouwd komt het *ageing in place*-concept enigszins naar voren in de maatregelen, met dat verschil dat voornamelijk het ouder worden in de eigen woning centraal staat en in mindere mate het ouder worden in de eigen woonomgeving (Bevan, 2009; Plouffe & Kalache, 2010, pp. 734-735, 737-738; WHO, 2007, p. 12). Ook ligt de nadruk op de fysieke beperkingen die ouder worden met zich meebrengt, zoals naar voren komt in de biologische en fysiologische theorieën over ouder worden. Daar wordt overigens wel bij erkend dat mensen ook steeds actiever en steeds gezonder oud worden (Colangeli, 2010, p. 18; McPherson & Whister, 2008). Dit laatste is bijvoorbeeld terug te vinden in cultuur-, sport- en toeristisch beleid, waarin juist de groep gezonde en actieve ouderen een

belangrijke doelgroep is (nota cultuur, 2009; nota sport, 2009; nota toerisme, 2009). In de nota's en beleidsbrieven armoedebestrijding en gelijke kansen is er bovendien een benadering van ouderen vanuit een meer kritisch gerontologisch perspectief, waarin armere ouderen en ouderen met een verhoogd risico op sociale uitsluiting extra aandacht krijgen (Colangeli, 2010, pp. 18-19; nota armoedebestrijding, 2009; nota gelijke kansen, 2009). In mindere mate is er aandacht voor de productieve waarde van ouderen, zoals dat naar voren komt in het concept 'oudere als hulpbron'. Dit doet zich bijvoorbeeld voor wanneer zij op hun kleinkinderen passen of boodschappen doen voor hun zieke buurvrouw (Komp, 2010).

Mismatch A

Het Vlaams beleid richt zich dus op het ondersteunen van ouderen in hun thuissituatie. Daartoe neemt het drie typen maatregelen. Allereerst stuurt het aan op het verbouwen en renoveren van de slecht geïsoleerde en slecht aangepaste huizen van armere ouderen⁵⁵. De gezondheidsrisico's die deze woonsituatie met zich meebrengt, zouden de zelfstandigheid van de ouderen namelijk kunnen bedreigen (nota armoedebestrijding, 2009, pp. 21-22). Daarnaast wil het de vrijwilligerszorg en de thuiszorg verder uitbouwen en stimuleren, omdat dit het ouder worden in de eigen woning vergemakkelijkt. De zorgafhankelijkheid bepaalt steeds de invulling van de geleverde zorg (nota welzijn, volksgezondheid en gezin, 2009, p. 27, 30-31, 42-44, 58; Vlaams ouderenbeleidsplan, 2010, pp. 27, 45, 57). Daar past ook het concept van de woonzorgzone bij, inclusief het organiseren van passend openbaar vervoer, zodat ouderen gemakkelijk gebruik kunnen maken van de voorzieningen in de woonzorgzone. Daarbij wordt voorkeur uitgesproken voor de *social profit*-organisaties als primaire ontwikkelende partijen (nota welzijn, volksgezondheid en gezin, 2009, 42-44, 54, 58). Ten slotte worden er maatregelen genomen op het gebied van de domotica: 'door het verder invoeren en verfijnen van ICT-gestuurde instrumenten als telemonitoring, multisensoring van patiëntenparameters of geavanceerde domotica kunnen zorgbehoevenden langer in hun vertrouwde woning blijven' (Vlaams ouderenbeleidsplan, 2010, p. 61). De inzet van dergelijke maatregelen kan een negatief effect hebben op de *mismatch*. In hoofdstuk 2 bleek namelijk al dat het in (te) grote huizen blijven wonen van ouderen een negatief effect heeft op de doorstroming op de woningmarkt (Bervoets & Heynen, 2013; Ryckewaert et. al., 2012, pp. 29-49). Het faciliteren van het thuis wonen in de oorspronkelijke woning draagt mogelijk dus bij aan de instandhouding van het probleem. Het dient echter wel te worden opgemerkt dat andere maatregelen inzetten op nieuwbouw van woningen voor ouderen, bijvoorbeeld in de vorm van assistentiewoningen, meegroeiwoningen, *universal design*-woningen en 'levenslang-wonen-woningen' (nota gelijke kansen, pp. 36-37, nota welzijn, volksgezondheid en gezin, 2009, pp. 14, 42-44, 48, 54; Vlaams ouderenbeleidsplan, 2010, pp. 60-63). Deze vorm van 'thuis' ouder worden, vereist wel woonmobiliteit van ouderen, wat een gunstig effect kan hebben op de doorstromingsproblematiek. De wooncultuur van het zolang mogelijk blijven wonen in oorspronkelijke woning, wordt dan mogelijk overstemd door de mogelijkheid tot het bewonen van een voor ouderen geschiktere woning (Meeus et. al., 2011, pp. 295-296)

Mismatch B

Ook met betrekking tot *mismatch* B zijn enkele maatregelen te onderscheiden die het zolang mogelijk thuis blijven wonen in de oorspronkelijke woning pogen te bevorderen. In de probleemanalyse bleek al dat om dit bewerkstelligen de noodzaak tot mobiliteit gereduceerd moet worden, dan wel de mobiliteitsmogelijkheden van ouderen moeten worden vergroot om ondanks hun fysieke beperkingen nog gebruik te kunnen maken van de benodigde voorzieningen (zie ook: Myncke & Vandekerckhove, 2007; Vader et. al., 2008). Ook bleek dat middels een andere ruimtelijke organisatie van voorzieningen en woningen een dergelijk effect worden bereikt. De verschillende typen maatregelen zijn herkenbaar in het geanalyseerde beleid. Maatregelen die voor ouderen 'mobiliteitsreducerend' zijn, betreffen het leveren van voorzieningen aan huis, zoals de hiervoor al benoemde thuiszorg, vrijwilligerszorg, en zorgtechnologieën aan huis. Daarnaast zijn er de

⁵⁵ Dergelijke subsidies bestaan ook voor niet-arme ouderen, maar in de beleidsnota en -brieven 'armoedebestrijding' is er extra aandacht voor deze groep ouderen.

'mobiliteitsbevorderende maatregelen' voor ouderen, zoals het ondersteunen van de mindermobielen centrales en de diensten voor aangepast vervoer (Vlaams ouderenbeleidsplan, 2010, pp. 42-43, 68-72). Ook zet het beleid in op het bevorderen van de fysieke fitheid van ouderen, bijvoorbeeld door het sporten te bevorderen. Dit zou de autonomie van ouderen kunnen verhogen (nota sport, 2009, pp. 23-26; Vlaams ouderenbeleidsplan, 2010, p. 42). Ten slotte worden er nog maatregelen genomen met betrekking tot de spreiding en kenmerken van voorzieningen. In de beleidsdocumenten wordt gewezen op de noodzaak van een optimale spreiding, zodat zoveel mogelijk ouderen gebruik kunnen maken van de voorzieningen en zodat de aan huis geleverde voorzieningen efficiënt georganiseerd kunnen worden. Voorzieningenlacunes moeten worden weggewerkt, zodat iedereen vanuit zijn of haar woning belangrijke voorzieningen kan bereiken. Welke voorzieningen 'belangrijk' zijn, wordt echter niet duidelijk gedefinieerd. De voorzieningen zelf moeten bovendien toegankelijk zijn voor mindervaliden (nota gelijke kansen, pp. 28-29; nota welzijn, volksgezondheid en gezin, 2009, pp. 44-45, 48, 54; Vlaams ouderenbeleidsplan, 2010, pp. 60-63). Dit betreft niet alleen zorgvoorzieningen, maar ook publieke gebouwen, culturele en recreatieve voorzieningen, en zelfs zorghotels (nota cultuur, 2009, pp. 21-22; nota gelijke kansen, pp. 28-29; nota toerisme, 2009, pp. 32-33; Vlaams ouderenbeleidsplan, 2010, pp. 73, 77-78).

Kortom, de maatregelen die in het Vlaams gemeenschappelijk beleid worden genomen lijken gericht op het bewerkstelligen van *ageing in place* in de oorspronkelijke woning. Dit lijkt in eerste instantie *mismatch A* in stand te houden, met dien verstande dat de beoogde nieuwbouw wel voor een woonmobiliteit zou kunnen zorgen die een positief effect heeft op de *mismatch*. *Mismatch A* wordt bovendien niet of nauwelijks erkend of benoemd in de beleidsdocumenten. *Mismatch B* wordt daarentegen uitvoerig beschreven in de probleemanalyses in de beleidsdocumenten en wordt zowel op het gebied van mobiliteit als op het gebied van de spreiding van de voorzieningen geprobeerd op te lossen. Ouderen zolang mogelijk thuis laten wonen in de oorspronkelijke woning is daarbij het achterliggende doel.

3 De mismatches in gewestelijk beleid⁵⁶

Het beleid van het Vlaams gewest betreft alle beleidsdocumenten met een grondgebonden karakter op het bestuurlijk schaalniveau van Vlaanderen. Bij de analyse bleek dat de documenten inhoudelijk voor een deel overeenkomen met het beleid van de Vlaamse gemeenschap. Zo staat ook in dit beleid het ondersteunen van ouderen in de thuissituatie centraal, en wordt het zolang mogelijk thuis blijven wonen in de oorspronkelijke woning, meermaals als beleidsdoel erkend. Wel is er explicieter dan in het beleid van de Vlaamse Gemeenschap aandacht voor het ouder worden in de eigen woonomgeving, wat onderdeel is van het concept *ageing in place* (zie bijvoorbeeld nota wonen, 2009, pp. 29, 38; Rosenberg & Everitt, 2001, pp. 146-149; WHO, 2007, p. 12). Net als in het beleid van de Vlaamse Gemeenschap worden ouderen veelal benaderd vanuit de behoeften die voortkomen uit fysieke beperkingen. Ook dit beleid stoelt dus hoofdzakelijk op de theoretische benadering die de biologische en fysiologische achteruitgang van het lichaam duidt (Colangeli, pp. 18-19; McPherson & Whister, 2008). Aandacht voor de ouderen die langer gezond blijven, is opnieuw terug te vinden rondom de beleidsthema's sport en recreatie. Hierna wordt hoofdzakelijk ingegaan op die maatregelen die niet benoemd zijn bij de analyse van het beleid van de Vlaamse Gemeenschap. Een opvallend verschil tussen het gemeenschappelijk en het gewestelijk beleid is bijvoorbeeld dat in de gewestelijke nota's ruimtelijke ordening (2009) en wonen (2009) het bestaan van beide *mismatches* erkend wordt. In het gemeenschappelijk beleid bleek vrijwel uitsluitend *mismatch B* erkend te worden. Verder geldt dat in de nota wonen (2009) een sterk accent ligt op het voorkomen en verhelpen van sociale uitsluiting en het voorkomen van een sociaal isolement van ouderen in de woning. Daartoe stelt het ook dat zorgvuldige afstemming met de sectoren zorg en welzijn noodzakelijk is.

⁵⁶ Niet benoemd in dit gedeelte zijn de beleidsnota en -brieven over werk, economie en sociale economie. Deze hadden weinig concrete raakvlakken met de problematiek en zo die er was, kwam die overeen met de beschrijving van de economische hervormingen beschreven bij het federale bestuursniveau.

Mismatch A

De invloed van het beleid op *mismatch A* kan worden gecategoriseerd naar aanvullende maatregelen en ambities betreffende de beleidsinhoud die ook al voor het Vlaams niveau zijn vastgesteld, en maatregelen en ambities die nog niet eerder genoemd zijn. Overeenkomstig het beleid van de Vlaamse Gemeenschap, wordt in de gewestelijke documenten aangestuurd op het langer thuis laten wonen van ouderen in de oorspronkelijke woning en op het voorzien van aangepaste nieuwbouwwoningen, waaronder kangoeroewoningen en aangepaste woningen. In aanvulling daarop wordt relatief vaak de nadruk gelegd op het belang van voor ouderen geschikte woningbouw in de sociale sector (nota ruimtelijke ordening, 2009, p. 11; nota wonen, 2009, pp. 25-26, 38-39). Tevens wordt het opsplitsen van woningen benoemd als een oplossing die expliciet niet te verkiezen is (nota wonen, 2009, p. 38). Ook in de wetenschappelijke literatuur was al vastgesteld dat deze oplossing in Vlaanderen niet als wenselijk werd ervaren (Bervoets & Heynen, 2013, pp. 367-379). Tot zover is de mogelijke invloed van het beleid op *mismatch A* vergelijkbaar met die van het Vlaams gemeenschappelijk beleid. Echter, met name de nota wonen (2009) erkent ook problemen omtrent de mismatch in de huidige situatie. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de constatering dat: *'gemeenten in het buitengebied meestal gekenmerkt worden door een verouderende bevolking, grote en vrijstaande woonhuizen, een hoge eigendomsgraad, een tekort aan goede private huurwoningen en weinig of soms geen sociale huurwoningen. Ook de kwaliteit van de woningen laat soms te wensen over'* (nota wonen, 2009, p. 43). Alsook de stelling: *'woonmobiliteit draagt bij tot het welbevinden van mensen. En dat verdient ondersteuning. Bovendien dwingt het tot nadenken over de gevolgen van de steeds kleinere gezinnen –de zogenaamde gezinsverdunding– en de manieren om het beschikbare woningpatrimonium rationeel te gebruiken'* (nota wonen, 2009, p. 38). Het beleid komt echter niet direct met concrete oplossingen, maar stelt voor om gemeenten te stimuleren om hun eigen woonbeleid uit te werken.

Nog niet eerder genoemde maatregelen en ambities zijn dat het beleid het uitvoeren van enkele evaluaties en harmonisaties van de stelsels voor sociale leningen voorstelt (nota wonen, pp. 20-22). Daarnaast moet er worden nagedacht over sturingsmodellen voor de woningmarkt (nota ruimtelijke ordening, 2009, p. 29). Wat hier precies het effect van zal gaan zijn op de *mismatch*, is lastig te bepalen. Een herziening van de leningen zou mogelijk kunnen bijdragen aan het verhelpen van het eerder benoemde Mattheüs-effect (zie paragraaf 2.6; De Decker et. al., 2011; Winters, 2012, p. 8). In ieder geval wordt duidelijk dat het achterliggende doel moet zijn dat iedereen, ook ouderen, betaalbaar moet kunnen wonen⁵⁷ (nota wonen, 2009, pp. 23-24). Daarnaast wordt er gewezen op het feit dat een relatief groot aantal ouderen heeft geïnvesteerd in residentieel vastgoed, dat zij particulier verhuren. Echter, in het huidige systeem is het rendement laag. Hoge kosten voor erfenisrechten maken het voor ouderen namelijk minder aantrekkelijk om in dit vastgoed te investeren. Als dit tot gevolg zal hebben dat deze huurwoningen na verloop van tijd weer te koop worden aangeboden, kan dit leiden tot een verdere verschraling van de huurmarkt (nota wonen, 2009, p. 24). Dit staat overigens los van de ouderen als 'consument' van woningen. Mogelijk zal dit wel een bevestigende werking hebben op de vaststelling van De Decker (2008, p. 156), dat privaat huren niet ervaren wordt als een betrouwbaar alternatief op de woningmarkt.

Mismatch B

Ook de beleidsmaatregelen en -ambities die van invloed zijn op *mismatch B* vertonen veel overeenkomsten met de maatregelen die genoemd worden in het gemeenschappelijk beleid en geven daar aanvullingen op. Zo worden er voor ouderen 'mobiliteitsreducerende' en

⁵⁷ In de oorspronkelijke beleidsdocumenten wordt zelfs gesproken van betaalbaar wonen in de eigen streek. Met deze regel konden bepaalde gronden en gebouwen uitsluitend worden toegekend/verkocht aan mensen die een bepaalde binding hadden met de streek (nota wonen, 2009, p. 28). De maatregel is in de 2013 door het Grondwettelijk Hof vernietigd, omdat het teveel inbreuk maakte op het recht op vrijheid van vestiging, vrijheid van dienstverrichting, en vrijheid van kapitaal (Wonen Vlaanderen, 2013). In de beleidsbrief van 2013-2014 komt deze maatregel dan ook niet meer voor.

'mobiliteitsbevorderende' maatregelen aangedragen en wordt er aangestuurd op een optimale spreiding van voorzieningen (nota mobiliteit en openbare werken, 2009, pp. 13, 18, 23, 25, 29; nota ruimtelijke ordening, 2009, pp. 2-3, 11). Voorbeelden van overeenkomstige maatregelen zijn het investeren in de toegankelijkheid en de dekkingsgraad van openbaar vervoer en het leveren van zorgdiensten aan huis. Niet eerder genoemde mobiliteitsmaatregelen zijn het inzetten van belbussen en taxi's op onderbezette trajecten, het lokaal verbeteren van de verkeersveiligheid en de noodzaak om daar burgers bij te betrekken, en het uitbreiden van fietsnetwerken⁵⁸ (nota landbouw, 2009, p. 56; nota mobiliteit en openbare werken, 2009, pp. 28-29, 44-45, 49, 52; nota ruimtelijke ordening, 2009, pp. 39-40; nota wonen, 2009, p. 38). Dergelijke voorstellen kunnen volgens Comber et. al. (2011, pp. 7-11), Myncke & Vandekerckhove (2007, pp. 66-73) en Vader et. al. (2008, p. 62) bijdragen aan het verhelpen van de *mismatch*, omdat zij het gebruik van voorzieningen voor ouderen vergemakkelijken.

Vervolgens poogt het gewestelijk beleid de optimale spreiding van voorzieningen en woningen te bevorderen door aan te sturen op nieuwbouw van woningen en voorzieningen in bestaande kernen en het vrijwaren van open ruimtes (nota ruimtelijke ordening, 2009, p. 29, 31-32, 35; nota wonen, 2009, p. 43). Verdere verlinting van het landschap, zoals beschreven in paragraaf 2.5, moet worden voorkomen. Dit zou een positief effect kunnen hebben op de *mismatch*, al dient te worden opgemerkt dat in de probleemanalyse bleek dat eerder beleid met gelijke strekking, de trend van verlinting niet heeft kunnen keren (Bervoets & Heynen, 2013, p. 363). Ook worden er gebiedsgerichte projecten voorgesteld, waarbij met name het efficiënt leveren van zorgvoorzieningen op het platteland centraal staat. Maar ook het ontwikkelen van ontspannende en recreatieve activiteiten wordt gestimuleerd, ter bevordering van de leefbaarheid van het platteland en de rurale economie. Actieve, gezonde ouderen zouden van een dergelijk activiteitenaanbod kunnen profiteren (nota landbouw, 2009, pp. 55-56; nota ruimtelijke ordening, 2009, pp. 12, 23, 32, 35). Daarnaast geldt dat steden voorzieningen moeten ontwikkelen waar het omliggende platteland gebruik van kan maken, zodat niet elke voorziening in elke kern gerealiseerd hoeft te worden (nota steden, 2009, p. 34). Deze maatregel werd door Spina & Menec (2013, p. 10) ook als een mogelijke oplossing voor de allocatieproblematiek aangedragen. Daarbij geldt het organiseren van een adequate vervoersoplossing naar die voorzieningen dan wel als voorwaarde voor succes.

Hoewel de accenten van het geanalyseerde gewestelijke beleid dus verschillen ten opzichte van die in het gemeenschappelijk beleid, komt het achterliggende doel van het bevorderen van het thuis wonen in de oorspronkelijke woning, overeen. Voor wat betreft *mismatch A* kan worden vastgesteld dat het bestaan ervan erkend wordt, maar dat de invloed die de maatregelen zullen hebben, nog niet kan worden vastgesteld. Wel lijkt het bevorderen van het blijven ondersteunen van ouderen in hun thuissituatie een negatief effect te hebben op de *mismatch*, met uitzondering van de maatregelen die gericht zijn op het ontwikkelen van alternatieve, vaak kleinere en aangepaste woningen voor ouderen waarvoor een verhuizing noodzakelijk is. Voor wat betreft *mismatch B* kan worden vastgesteld dat de maatregelen expliciet gericht zijn op het verhelpen ervan, met maatregelen die zowel de mobiliteitsopties, als de spreiding en kenmerken van woningen en voorzieningen beïnvloeden.

4 De mismatches in provinciaal beleid

Het provinciaal beleid positioneert zich in een ondersteunende functie tussen het Vlaams beleid (gemeenschappelijk en gewestelijk) en het gemeentelijk beleid. Ook hier is de voornaamste boodschap met betrekking tot de vergrijzing, dat er beleidsmatig geopteerd wordt voor het zo lang mogelijk thuis laten wonen ouderen in de oorspronkelijke woning. Opvang in een residentiële voorziening wordt pas overwogen, wanneer de zorgvraag of de eenzaamheid te groot worden (provinciaal ouderenbeleidsplan, 2009, p. 8). Het is met name het grondgebonden beleid waarmee de provincie invloed uitoefent op de *mismatches*. In het licht van hun takenpakket, dat zich voor het merendeel concentreert op grondgebonden materie (zie hoofdstuk 3), is dit logisch. Een opvallend document binnen de selectie is het provinciaal ouderenbeleidsplan (2009, p. 9, 11, 20), dat meer dan

⁵⁸ Deze werden ook al in bijv. de nota toerisme genoemd, maar die zijn in de vorige paragraaf niet besproken.

de andere documenten vertrekt vanuit de kracht van ouderen, in plaats vanuit de beperkingen van ouderen. Het legt tevens nadruk op de bijdrage van de oudere aan informele economie (provinciaal ouderenbeleidsplan, 2009). Dit beleid sluit daarom in het bijzonder aan op de theoretische perspectieven als *disengagement theory* en *activity theory*, alsook op het theoretische concept 'de oudere als hulpbron' (Colangeli, 2010, pp. 18-28, Komp, 2010).

Mismatch A

Met betrekking tot *mismatch A* kunnen twee bevindingen worden gedaan. De eerste is dat de maatregelen en ambities die deze *mismatch* betreffen ouderen voornamelijk benaderen vanuit het idee dat zij beperkt zijn, overeenkomstig de biologisch/fysiologische benadering van ouder worden (Colangeli, 2010, pp. 18-19, McPherson & Whister, 2008). De 'oudere als hulpbron' komt in dit kader weinig naar voren (Komp, 2010). De tweede is dat het zolang mogelijk thuis wonen van ouderen een beleidsambitie is, die net als bij het Vlaamse beleid een negatieve invloed kan hebben op de problematiek. Immers, de ambitie bevordert de woonmobiliteit en verhuisgeneigdheid van ouderen niet, wat als een van de oorzaken van het probleem wordt aangeduid (Meeus et. al., 2011). Toch dienen er enkele nuances te worden gemaakt. Allereerst wordt in de herziening van het provinciaal ruimtelijk structuurplan Oost-Vlaanderen (2011, p. 33) aangekaart dat woningen en huishoudensgroottes vaak niet overeenkomen. Daarom ligt er bij nieuwbouw prioriteit op kleinere en tegelijkertijd op ouderen aangepaste woningen. In het provinciaal bestuursakkoord (2012, p. 24) en het provinciaal ouderenbeleidsplan (2009, p. 39) wordt bijvoorbeeld gesproken van zowel het stimuleren van nieuwbouw als het gebruik van bestaande bebouwing bij het realiseren van voor ouderen geschikte woningen. De nieuwbouw zal moeten bestaan uit nieuwere woningtypen, zoals de meegroeiwoning en de levensloopbestendige woning. Bestaande bebouwing moet worden voorzien van aanpassingen, zodat ook de fysiek beperkten zich er in kunnen redden en de benodigde faciliteiten om thuis verzorgd te kunnen worden, aanwezig zijn (herziening ruimtelijk structuurplan, 2011, pp. 24, 33; meerjarenplan provincie, 2013, pp. 14-15; provinciaal ouderenbeleidsplan, 2009, pp. 36-38, 40-43). Deze laatste maatregelen passen opnieuw in het concept *ageing in place* (Bervoets & Heynen, 2013, p. 369; Rosenberg & Everitt, 2001, pp. 146-149). Daarnaast wordt aangestuurd op het stimuleren van nachtzorg, de inzet van mantelzorg en de vermaatschappelijking van de zorg om ouderen in hun huidige thuissituatie te ondersteunen (provinciaal bestuursakkoord, 2012, pp. 16, 21-22; meerjarenplan provincie, 2013, pp. 14-15; provinciaal ouderenbeleidsplan, 2009, pp. 9, 11, 38, 42). Bij het bundelen van wonen en zorg zal er bovendien specifiek aandacht zijn voor de 'oudste ouderen', dat wil zeggen de tachtigplussers (herziening provinciaal ruimtelijk structuurplan, 2011, pp. 24).

Mismatch B

Bij de invloed van het provinciaal beleid op *mismatch B* geldt dat zowel op het gebied van mobiliteit als op het gebied van de spreiding van voorzieningen en woningen maatregelen worden genomen en ambities worden gesteld. Het beleid probeert de mobiliteit van ouderen te verbeteren door het ondersteunen van lokale, betaalbare vervoersinitiatieven, door het toegankelijk maken van openbaarvervoerhaltes en openbare vervoersmiddelen en door in de aanleg en inrichting van openbare ruimte rekening te houden met ouderen die te voet of met de fiets gaan. Hierdoor moet de autonomie van ouderen worden verhoogd (provinciaal bestuursakkoord, 2012, pp. 9, 16, 22; provinciaal ouderenbeleidsplan, 2009, p. 12). Ouderen kunnen hierdoor niet alleen in hun eigen behoeften voorzien, maar ook actief blijven deelnemen in de maatschappij, wat vereenzaming moet voorkomen (provinciaal ouderenbeleidsplan, 2009, p. 12, 24-26) (Menec et. al., 2011, p. 485). Daarnaast wordt de noodzaak tot mobiliteit verminderd door de 'spreiding' van de voorzieningen te veranderen. Zo wordt ingezet op het leveren van zorg aan huis door zowel professionele zorgverleners als vrijwilligers (zie ook vorige paragraaf 7.5; provinciaal bestuursakkoord, 2012, pp. 16, 21-22; meerjarenplan provincie, 2013, pp. 14-15; provinciaal ouderenbeleidsplan, pp. 9, 11, 40-43). In de herziening van het provinciaal ruimtelijk structuurplan (2011, pp. 50-51) wordt gepleit voor het behoud van winkelvoorzieningen, ook in de kleine kernen. Daarmee nuanceert dit het (oorspronkelijke) provinciaal ruimtelijk structuurplan Oost-Vlaanderen (2004, p. 260) dat stelt dat:

'niet elk dorp over alle woonondersteunende voorzieningen moet beschikken, maar de ontbrekende voorzieningen moeten wel in andere dorpen of steden op een redelijke afstand terug te vinden zijn.' Voorts zou het sport-, recreatie- en cultuuraanbod voor verschillende leeftijdsgroepen, in het bijzonder ook voor ouderen, moeten worden vergroot (meerjarenplan provincie, 2013, pp. 5, 14; milieubeleidsplan, 2011, p. 45; provinciaal ouderenbeleidsplan, 2009, pp. 12, 27; provinciaal ruimtelijk structuurplan Oost-Vlaanderen, 2004, pp. 388-393). Voor wat betreft de spreiding van woningen geldt dat het beleid aanstuurt op uitsluitend nieuwbouw in bestaande kernen 'om zo verdere verlinting te vermijden' (provinciaal ruimtelijk structuurplan Oost-Vlaanderen, 2004, p. 247). Een geconcentreerder verkavelingspatroon kan een positieve invloed hebben op *mismatch B*, omdat dit de organisatie van thuis(zorg)voorzieningen vergemakkelijkt en mogelijk de draagvlak voor bepaalde voorzieningen verhoogt (Ballas et. al., 2012, p. 2; Boussauw & Witlox, 2010, pp. 339-342).

Kortom, de provincie oefent een invloed uit die het bestaan van *mismatch A* in stand lijkt te houden, hoewel er behalve het ondersteunen van ouderen in de oorspronkelijke thuissituatie ook ingezet wordt op het voorzien in alternatieve woonvormen. Zoals in de vorige paragrafen al werd vastgesteld, zou dit laatste de woonmobiliteit kunnen verhogen en daarmee een positief effect kunnen hebben op *mismatch A*. *Mismatch B* wordt op een positieve manier beïnvloed door het provinciaal beleid. Met maatregelen en ambities die de concepten *ageing in place* en 'de oudere als hulpbron' combineren wordt gepoogd de hulpbehoevende ouderen in de woning (en soms de woonplaats) te voorzien van de juiste hulp en sociale contacten en van de mogelijkheden om zelfstandig gebruik te maken van de voorzieningen. Voor fittere en vitalere ouderen zet het beleid in op voldoende recreatief aanbod en het faciliteren van hun inzet voor hulpbehoevende ouderen en andere leeftijdsgroepen in de samenleving.

Bijlage 8 Tabellen enquêteresultaten

Werkveld	Omvat onder andere de voor de mismatches relevante domeinen:	Aantal respondenten
Ruimtelijke ordening, wonen, economie en milieu	Planning, stadsvernieuwing, wonen, ruimtelijke ordening, leefmilieu en economie	3
Mobiliteit en openbaar domein	Mobiliteit en openbare werken	0
Vrije tijd	Toeristische infrastructuur en voorzieningen, culturele voorzieningen, sportvoorzieningen	2
Leren, gezin en samenleving	Senioren, welzijn, volksgezondheid	5
Overig	Beleidsondersteunende functies, zoals gemeentesecretaris	3
Totaal	N.v.t.	13

	Federaal	Gemeenschap ⁶⁰	Gewest	Provincie
Niet/nauwelijks	3,8	12,1	25,0	37,4
Weinig	34,6	49,5	41,3	47,3
Op hoofdlijnen	50,0	15,4	16,3	15,4
Grotendeels	11,5	18,7	12,5	0,0
Volledig	0,0	4,4	4,8	0,0
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0

	Federaal	Vlaams gemeenschappelijk en gewestelijk	Provincie
Leest beleidsdocumenten	9,1		13,3
Woont informatiebijeenkomsten bij	13,6		16,7
Via collega's	27,3		33,3
Via vaktijdschriften	9,1		10,0
Via het nieuws	40,9		26,7
Anders, nl.	0,0		0,0 ⁶¹
Totaal	100,0		100,0

	Gemeente	OCMW	AGSA
Beleidsdoelstellingen	15	4	7
Actieplannen	34	6	9
Acties	-	9	29
Totaal	49	19	45

⁵⁹ De indeling in werkvelden is bepaald op basis van het organogram van de gemeente Aalst.

⁶⁰ Het Vlaams ouderenbeleidsplan, dat officieel geen gemeenschappelijke beleidsnota of beleidsbrief is, wordt in deze gehele paragraaf wel tot de gemeenschappelijke beleidsdocumenten gerekend.

⁶¹ Eén respondent heeft 'anders, namelijk...' ingevuld, maar de ingevulde wijze van communicatie bleek gelijk aan een van de gegeven opties en is daarom daarbij ingedeeld.

Tabel 5 Mate van doorwerking op het beoordelingsniveau gebruik als percentage van totale doorwerking per bestuursniveau (n=13)

	Federaal	Gemeenschap*	Gewest	Provincie
Doorwerking niet mogelijk	38,5	57,1	66,3	84,6
Niet/nauwelijks	0	4,4	6,7	8,8
Weinig	0	2,2	6,7	2,2
Enigszins	57,7	14,3	10,6	4,4
Grote mate	4,2	12,1	9,6	0
Zeer grote mate	0	9,9	0	0
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabel 6 Attitude van beleidsambtenaren ten aanzien van de problematiek (n=13)

	Mismatch A	Mismatch B
Relevantie voor Aalst	3,62	4,08
Relevantie voor stadsdienst	2,77	3,54
Betrokkenheid bij oplossen van de problematiek	3,00	3,08

Tabel 7 Houding van beleidsambtenaren ten aanzien van omgaan met ander beleid (n=13)

Gemeentelijk beleid moet worden afgestemd met bovengemeentelijk beleid	2,31
Gemeentelijk beleid moet worden afgestemd met ander beleid als dit in concept af is	2,62
Bovengemeentelijk beleid moet bij beleidsmakers bekend zijn, voordat eigen beleid wordt gemaakt.	3,62
Beleid op andere bestuursniveaus is leidend bij het nemen van beleidsbeslissingen	3,38

Tabel 8 Belang van vormen van input voor beleidsambtenaren bij het nemen van beleidsbesluiten (n=13)

Probleemkennis	4,23
Expertkennis	4,54
Adviesraad	3,77
Kennis collega's	3,85
Informatie uit participatietrajecten	3,92
Wens lokale politiek	4,00
Wens bovenlokale politiek	3,31
Vigerend gemeentelijk beleid	3,85
Vigerend ander beleid	3,54

Tabel 9 Redenen voor beleidsambtenaren om af te wijken van ander beleid als percentage van totaal aantal redenen (n=13)

Problematiek niet actueel	38,5
Voorgestelde oplossing onjuist	7,7
Voorgestelde oplossing niet haalbaar	15,4
Wensen politiek anders	7,7
Beleid sluit niet aan op eerdere beleidskeuzes	15,4
Niet/verkeerd ingevuld	15,4

Bijlage 9 Doorwerkingsfiguur conformiteit ongecorrigeerd voor communicatievoorwaarde

